



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA (UNILA)**

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
(PPGPPD)**

**FORMACION DE AGENDA PÚBLICA DEL PROBLEMA DEL AGUA
EN EL SALVADOR: ACTORES, ARGUMENTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

MARCO TULIO GERARDO SOLANO GARCIA

Foz do Iguaçu
2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA (UNILA)**

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
(PPGPPD)**

**FORMACION DE AGENDA PÚBLICA DEL PROBLEMA DEL AGUA
EN EL SALVADOR: ACTORES, ARGUMENTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

**MARCO TULIO GERARDO SOLANO
GARCIA**

Disertación presentada al Programa de Post Graduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito para la obtención del título de Máster en Políticas Públicas y Desarrollo.

Orientadora: Prof. Dra. María Alejandra Nicolás.

Foz do Iguaçu
2020

MARCO TULIO GERARDO SOLANO GARCIA

**FORMACION DE AGENDA PÚBLICA DEL PROBLEMA DEL AGUA
EN EL SALVADOR: ACTORES, ARGUMENTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

Disertación presentada al Programa de Post
Graduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la
Universidad Federal de Integración Latinoamericana,
como requisito para la obtención del título de Máster en
Políticas Públicas y Desarrollo.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. María Alejandra Nicolás
UNILA

Prof. Dra.: Silvia Aparecida Zimmermann
UNILA

Prof. Dr.: Rodrigo Rossi Horochovski
UFPR-Litoral

Foz do Iguaçu, veintiocho de mayo de 2020.

Catalogação elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação
Catalogação de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

S684f

Solano Garcia, Marco Tulio Gerardo.

Formación de agenda pública del problema del agua en El Salvador: actores, argumentos y alternativas de solución / Marco Tulio Gerardo Solano Garcia. - Foz do Iguaçu, 2020.

128 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: María Alejandra Nicolás.

1. Água - distribuição - El Salvador. 2. Políticas públicas - Agenda Pública. I. Nicolás, María Alejandra, Orient. II. Título.

CDU: 35.077:628.1(728.4)

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por haberme brindado la oportunidad de continuar con mis estudios y haberme permitido llegar a concluir con esta etapa académica. Al Señor sea toda la gloria y honra.

A mi esposa Valeria por su comprensión, apoyo incondicional y por sus palabras que me motivaron a continuar.

A mi madre y hermanas que siempre me han apoyado en cada etapa de la vida, a Sofía que con sus palabras me inspiraron a continuar, a mi padre que siempre ha estado brindándome su apoyo y amor, esto es para ti, hasta el cielo.

A Arturo y Cecilia por sus oraciones y palabras de apoyo.

A mi orientadora, María Alejandra Nicolás, por su paciencia y apoyo en el proceso de aprendizaje, a los amigos, amigas, colegas de curso y maestros del Programa de pos graduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la UNILA.

Y especialmente, a la Organización de Estados Americanos, a Grupo Coímbra de Universidades Brasileñas y a la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, que a través del Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC OEA-GCUB) (UNILA), hicieron posible este sueño.

SOLANO GARCIA, Marco Tulio Gerardo. **Proceso de formación de agenda pública en el problema del agua en El Salvador: Actores, argumentos y alternativas de solución.** 2020. 125 páginas. Disertación de Maestría (Programa de Pos Graduación en Políticas Públicas y Desarrollo – PPGPPD). Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 2020.

RESUMEN

La falta de acceso, el racionamiento, las malas prácticas de producción económica, la falta de voluntad política y los conflictos de intereses, hacen de Latinoamérica una de las zonas más vulnerables en relación al problema del agua. El Salvador es el país más pequeño de América continental, cuenta con una población estimada en seis millones de habitantes y con la mayor densidad poblacional del continente y posee un Índice de Desarrollo Humano medio (0.674). Además, el país cuenta con 360 ríos no navegables, de los cuales, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador en su informe anual de Plan de Nación Recursos Naturales para el año 2018 (MARN, 2018) determinó que el 90% de esos ríos se encuentran contaminados con metales pesados, plaguicidas, aguas residuales de los hogares y de la industria, así como de residuos sólidos. Variables que influyen en el problema del agua en El Salvador, el cual, se agrava debido a que no existe en el cuerpo normativo vigente una ley que establezca al agua como un Derecho y en consecuencia su efectiva tutela. Esta investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de formación de agenda pública y la construcción de alternativas de políticas públicas al problema social referente al agua en El Salvador. Por lo tanto, se busca identificar y analizar los argumentos que los actores públicos, privados y de la sociedad civil vehiculizan sobre la problemática. Así como, las posibles soluciones al problema vigente. En el debate actual, se encuentran en análisis de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa cinco proyectos de ley de agua, que pretenden establecer una solución al problema, sin embargo, existen inconvenientes técnicos, de aplicabilidad de la ley y de intereses políticos y económicos que no permiten el avance en la aprobación de la ley. La metodología utilizada para la elaboración del trabajo es cualitativa, a través de la investigación y el análisis de documentos oficiales y la realización de entrevistas semiestructuradas a los actores públicos y privados involucrados en el problema del agua en El Salvador. A través del análisis de las entrevistas fue posible establecer que los actores argumentan tres tipos de causales del problema del agua en el Salvador, falta de gestión pública, cuestiones sobre medio ambiente e intereses económicos. Por otro lado, los actores mencionan tres tipos de posibles soluciones relacionados con el establecimiento de un marco regulatorio sobre el agua, políticas de medio ambiente efectivas, así como, una política de inversión en infraestructura. En ese sentido, luego del análisis de los Proyectos de Ley sobre el tema del agua en la Asamblea de El Salvador, se percibió que todas las propuestas apuntan, por un lado, regular la gestión hídrica e, inclusive, establecer un marco regulatorio y, por otro, establecer los principios sobre la consideración del agua como un derecho humano y de acceso esencial.

Palabras-clave: Problema del Agua en El Salvador; Agenda Pública; construcción de alternativas de solución de políticas públicas; El Salvador.

SOLANO GARCIA, Marco Tulio Gerardo. **Processo de formação de agenda pública sobre o problema da água em El Salvador: Atores, argumentos e alternativas de solução.** 2020. 120 páginas. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD). Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 2020.

RESUMO

Falta de acesso, racionamento, más práticas de produção econômica, falta de vontade política e conflitos de interesse fazem da América Latina uma das áreas mais vulneráveis em relação ao problema da água. El Salvador é o menor país da América continental, tem uma população estimada em seis milhões de habitantes e com a maior densidade populacional do continente e tem um Índice médio de Desenvolvimento Humano (0,674). Além disso, o país possui 360 rios não navegáveis, dos quais o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais de El Salvador em seu Relatório Anual do Plano Nacional de Recursos Naturais para 2018 (MARN, 2018) determinou que 90% desses rios são contaminados com metais pesados, pesticidas, águas residuais domésticas e industriais, bem como resíduos sólidos. Variáveis que influenciam o problema da água em El Salvador, que é agravada pelo fato de não haver lei no atual órgão regulador que estabeleça a água como direito e, consequentemente, sua efetiva proteção. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de formação de agenda pública e a construção de alternativas de políticas públicas para o problema social da água em El Salvador. Busca, portanto, identificar e analisar os argumentos que os atores públicos, privados e da sociedade civil veiculam sobre o problema. Assim como possíveis soluções para o problema atual. No debate atual, cinco contas de água estão na análise da Comissão do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas da Assembleia Legislativa, que visam estabelecer uma solução para o problema, porém, há desvantagens técnicas, aplicabilidade da lei e interesses políticos e econômicos que não permitem avanços na aprovação da lei. A metodologia utilizada para a elaboração do trabalho é qualitativa, por meio de pesquisa e análise de documentos oficiais e realização de entrevistas semiestruturadas com atores públicos e privados envolvidos no problema da água em El Salvador. Através da análise das entrevistas foi possível estabelecer que os atores discutem três tipos de causas do problema da água em El Salvador, a falta de gestão pública, questões ambientais e interesses econômicos. Por outro lado, os atores mencionam três tipos de possíveis soluções relacionadas ao estabelecimento de um marco regulatório sobre a água, políticas ambientais eficazes e uma política de investimento em infraestrutura. Nesse sentido, após a análise dos Projetos de Lei sobre o tema da água na Assembleia de El Salvador, percebeu-se que todas as propostas visam, por um lado, regular a gestão da água e, ainda, estabelecer um marco regulatório e, por outro, estabelecer os princípios sobre a consideração da água como um direito humano e acesso essencial.

Palavras-chave: Problema da água em El Salvador; Agenda Pública; construção de alternativas de resolução de políticas públicas; El Salvador.

SOLANO GARCIA, Marco Tulio Gerardo. **Process of formation of public agenda on the water problem in El Salvador: Actors, arguments and solution alternatives.** 2020. 120 pages. Master's Dissertation (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD). Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 2020.

ABSTRACT

Lack of access, rationing, poor economic production practices, lack of political will and conflicts of interest make Latin America one of the most vulnerable areas in relation to the water problem. El Salvador is the smallest country in continental America, has a population estimated at six million inhabitants and with the highest population density of the continent and has an average Human Development Index (0.674). In addition, the country has 360 non-navigable rivers, of which the Ministry of Environment and Natural Resources of El Salvador in its annual Report of the Natural Resources Nation Plan for 2018 (MARN, 2018) determined that 90% of these rivers are contaminated with heavy metals, pesticides, household and industry wastewater, as well as solid waste. Variables that influence the water problem in El Salvador, which is aggravated by the fact that there is no law in the current regulatory body that establishes water as a right and consequently its effective guardianship. This research aims generally to analyze the process of forming public agenda and the construction of public policy alternatives to the social problem concerning water in El Salvador. Therefore, it seeks to identify and analyse the arguments that public, private and civil society actors vehiculize about the problem. As well as possible solutions to the current problem. In the current debate, five water bills are in the analysis of the Committee on the Environment and Climate Change of the Legislative Assembly, which aim to establish a solution to the problem, however, there are technical drawbacks, applicability of the law and political and economic interests that do not allow progress in the passage of the law. The methodology used for the preparation of the work is qualitative, through research and analysis of official documents and the conduct of semi-structured interviews with public and private actors involved in the water problem in El Salvador. Through the analysis of the interviews it was possible to establish that the actors discuss three types of causes of the water problem in El Salvador, the lack of public management, environmental issues and economic interests. On the other hand, the actors mention three types of possible solutions related to the establishment of a regulatory framework on water, effective environmental policies and an infrastructure investment policy. In this sense, after the analysis of the Draft Laws on the theme of water in the Assembly of El Salvador, it was noticed that all the proposals aim, on the one hand, to regulate water management and, still, to establish a regulatory framework and, for on the other hand, to establish the principles regarding the consideration of water as a human right and essential access.

Keywords: Water Problem in El Salvador; Public Agenda; building public policy resolution alternatives; El Salvador.

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Figura 1 - El ciclo de las políticas públicas	38
Figura 2 - El triángulo base de los Actores de las Políticas Públicas.....	43
Figura 3 - Modelo multiflujos en el montaje de la Agenda Pública.....	50
Figura 4 - Modelo multiflujos y la relación con la ventana de oportunidades.....	52
Figura 5 - Proceso de enfoque cualitativo en la investigación social.....	64
Figura 6 - Mapa de muestreo de la calidad del agua en aguas superficiales para el año 2019.....	85
Figura 7 - Triángulo base para los actores entrevistados en el problema del agua en El Salvador.....	91
Figura 8 - Categorías y subcategorías en la fase de Identificación del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública	92
Figura 9 - Categorías y subcategorías en la fase de soluciones del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública.....	98
Figura 10 - Nube de palabras en el problema del agua en El Salvador	102
Figura 11 – Modelo Multiflujos aplicado al proceso de formación de agenda pública en el problema del agua en El Salvador	114

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 – Conceptos y Definiciones de Políticas Públicas.....	36
Cuadro 2 – Formación de Agenda Pública, modelos de Kingdon y Baumgartner.....	53
Cuadro 3 – Modelo NATO	61
Cuadro 4 – Fuentes utilizadas en la investigación del trabajo.....	69
Cuadro 5 - Estrategia Nacional de Medio Ambiente El Salvador.....	83
Cuadro 6 – Resumen de las instituciones internacionales y locales con relación al problema del agua en El Salvador.....	86
Cuadro 7 – Individualización de los actores entrevistados y su interpretación del problema.....	90
Cuadro 8 – Cronología de propuestas y discusiones sobre la ley general de aguas en El Salvador.....	109
Cuadro 9 - Resumen sobre la Ley General de Aguas, Propuestas y discusiones.....	110

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografía 1 – Cierre de calles en San Salvador en señal de protesta por racionalización de agua en colonias de aledaños al Boulevard Constitución.....67

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ILAACH	Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História
ILACVN	Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
ILATT	Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PCN	Partido de Concertación Nacional
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad José Simeón Cañas
UES	Universidad de El Salvador
ONU	Organización de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
CESTA	Centro de Tecnología Aplicada
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	21
1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS y PERSPECTIVAS.....	28
1.1 CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
1.2 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
1.2.1 Los actores en las políticas públicas.....	40
1.3 EL PROCESO DE FORMACION DE AGENDA PÚBLICA.....	44
1.3.1 La construcción social de los problemas.....	44
1.4 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA.....	49
1.4.1 <i>The Window Opportunity</i> de John Kingdon e o modelo de equilibrio puntuado de Baumgartner.....	49
1.4.2 Estudios sobre la formación de agenda pública.....	55
1.5 LA FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
2 METODOLOGIA DEL TRABAJO.....	63
3 ORGANISMOS INTERNACIONALES E INSTITUCIONES LOCALES Y EL PROBLEMA DEL AGUA.....	70
3.1 Las Organizaciones Internacionales y sus acciones en el país relativas al agua.....	70
3.2 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador.....	80
3.2.1 Cuadro síntesis del papel de las organizaciones en la problemática del agua.....	86
4. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DEL AGUA EN EL SALVADOR Y PERSPECTIVAS DE SOLUCIÓN.....	89
4.1 Perfil de los actores entrevistados.....	89
4.1.2 Identificación del problema y sus causales, argumentos de los actores.....	91
4.1.3 Alternativas de solución al problema del agua en El Salvador, argumentos de los actores.....	96
4.2 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY EN LA ASAMBLEA DE EL SALVADOR: PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	103
4.2.1 Propuesta de proyecto La Regulación Pública de aguas con participación ciudadana” presentada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas para la Ley General de Aguas.....	103

4.2.2. Propuesta de Ley Integral de agua, presentado por el Comité de Expertos Hídricos.....	105
4.2.3. La propuesta presentada por la Asociación de Regantes del cacao, denominada “Ley sobre gestión integral de los recursos hídricos”	106
4.2.4. Propuesta de proyecto de ley presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para la Ley general de aguas.....	107
4.2.5 Propuesta presentada por el foro del agua para la ley general de aguas.....	108
4.3 El Modelo Multiflujos aplicada al problema del agua en El Salvador.....	113
CONSIDERACIONES FINALES.....	117
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
ANEXOS.....	125
ANEXO A – GUÍA DE ENTREVISTAS ACTORES DEL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.....	126
ANEXO B – GUÍA DE ENTREVISTAS ACTORES PÚBLICOS.....	128

INTRODUCCIÓN

El agua es un Derecho y se puede conservar para el beneficio de todos, sin embargo, la actividad de producción y la acción humana sin un debido control y fiscalización acaban contaminando una cantidad desproporcionada de este recurso. Cada vez más escasa, el valor del agua como mercancía aumenta y, en ese sentido, los conglomerados multinacionales muchas veces sacan provecho de esa situación. Al igual que el abuso del agua por la actividad económica, la privatización puede representar otra amenaza al suministro de agua.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el Derecho Humano al agua y al saneamiento, mediante su resolución 64/292 del 28 de julio de 2010¹, y le otorgó tal magnitud que, la identificó como un Derecho esencial que permite el desarrollo de otros Derechos básicos. En la misma resolución, las Naciones Unidas exhortaron a otros Estados y a organizaciones internacionales a proporcionar los recursos financieros, promover capacitaciones y realizar transferencia de tecnología, en especial, a los países en vías de desarrollo, para que pueda existir, de hecho, un acceso igualitario de la población al agua y a su saneamiento.

Organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el saneamiento del agua (ONU-AGUA), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de sus recomendaciones y resoluciones, han adoptado posturas firmes en relación al problema del agua y estiman que el Derecho Humano al agua es indispensable para la vida, para lograr ese objetivo, es necesario que cada persona pueda disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), dentro del marco de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio², establece los parámetros que cada país debe cumplir para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo. Cabe recalcar que la OMS, estima que, se debe entender como agua potable, aquella que es usada para fines domésticos, para higiene personal, beber y cocinar y que toda persona debe tener acceso, la cual está determinada como aquella fuente más próxima, incluso a menos de un kilómetro

¹ Para mayores informaciones: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

² Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>

de distancia y de la cual, puede obtener diariamente un promedio de veinte litros de agua para cada miembro de su familia. En este punto, se advierte que, el agua debe tener ciertas características microbianas, químicas y físicas que cumplan con los patrones establecidos por la OMS o por una organización nacional encargada de velar por la calidad del agua para que esta sea potable, a esta etapa se la denomina agua potable salubre. Por tanto, la OMS, explica que, el acceso de la población al agua debe ser potable y salubre, entendiéndose como aquel porcentaje de personas que utilizan las mejores fuentes de agua potable con características de conexión. Estas conexiones pueden ser del tipo domiciliar, fuente pública, pozo de sondeo, pozo excavado protegido o bien pluviales. Y solo así se logrará que cada país y región puedan llegar a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En general, las reservas de agua permanecen en manos públicas, pero la privatización se está volviendo más común conforme a las agendas de varios gobiernos en América Latina. En mayor medida, sea por la necesidad de recursos económicos o por la incapacidad de dar mantenimiento a los deteriorados sistemas de purificación y abastecimiento de agua. La historia ha mostrado, que en los lugares donde la privatización se ha implementado, ésta ha dado pruebas de haberse convertido en una causa más a los problemas de escasez crónica de agua en lugar de ser una solución, ejemplo de esa situación es el laudo arbitral al cual se sometieron la sociedad Aguas del Aconquija una subsidiaria de Vivendi Universal (*Compagnie Général des Eaux*) y la Republica de Argentina por irregularidades en el abastecimiento y saneamiento del agua potable en Tucumán y el aumento de tarifas ARB/97/3 (Azpiazu, 2020). Otro caso, es el conocido como guerra del agua en Bolivia, entre la localidad de Cochabamba y el consorcio empresarial Aguas del Tunari, S.A., consorcio empresarial formados por International *Water Limited* subsidiaria de *Bechtel Enterprises*, *Riverstar International* S.A., subsidiaria de Abengoa, Sociedad Boliviana de Cemento, S.A., Compañía Boliviana de Ingeniería, S.R.L., Constructora *Petricevic*, S.A., y ICE Agua y Energía, S.A. (Salazar, 200).

La naturaleza mercantil y el objetivo principal de las empresas es generar lucro y situaciones como la privatización de la gestión del recurso hídrico puede llegar a provocar actos de corrupción, impunidad empresarial en delitos relativos al medio ambiente, aumento excesivo de tarifas en el servicio de abastecimiento y en consecuencia la exclusión de muchas personas del acceso al agua potable y de calidad, lo que aumenta el padecimiento de enfermedades:

En ciertos países las privatizaciones han sido por lo menos al inicio, una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía, lo que ha hecho que la mayor eficiencia productiva resultante de las privatizaciones no se haya trasladado necesariamente a la sociedad a través de una reducción de tarifas (Stelzer, 1995, pág. 2)

En El Salvador existe un cuerpo normativo muy variado en relación al agua, el ordenamiento jurídico no tiene una correlación y mucho menos una integración de leyes, pues en algunos casos, una ley se contradice con otra, otorga facultades y, por otro lado, las elimina. En el país, la institución que realiza la captación y distribución del recurso es una autónoma³, denominada Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillas (ANDA), la cual, se ha visto envuelta en casos de corrupción⁴.

La sociedad civil, Organizaciones no Gubernamentales, Universidades e instituciones sociales han realizado estudios sobre la administración del agua, y a partir del año 2000, esas instituciones han presentado propuestas de formación de ley en la Secretaría de la Asamblea Legislativa, las cuales, han contado con el apoyo de los diputados del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), sin embargo, no han logrado ingresar a la agenda pública del país.

En el año 2014, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales junto a instituciones civiles comprometidas con el cuidado y conservación del agua, mediante talleres de estudio y análisis de la situación del recurso en el país actualizaron y adaptaron a la realidad nacional una propuesta de ley, la cual fue presentada a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, la propuesta fue enviada a la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático para su respectivo análisis. No obstante, de manera paralela a esa propuesta, los partidos conservadores, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) Partido de Concertación Nacional (PCN), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Partido Demócrata Cristiano (PDC) con escasos meses de diferencia presentaron un nuevo proyecto de ley. La Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, inició un análisis de las propuestas de ley, y eventualmente llegó a un consenso para la aprobación de noventa artículos del cuerpo normativo. No obstante, este avance, en el año 2017 se decidió dar marcha atrás e iniciar de nuevo con el análisis dejando sin avances en la aprobación de

³ El Directorio Cívico Militar, mediante decreto 341, publicado en el Diario Oficial 191, creó la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, institución de orden público, regido mediante la ley y bajo la cual su presidente responde por sus actuaciones, otorgándole personalidad jurídica e independencia en su administración.

⁴ <https://elfaro.net/es>. Reportaje periodístico de El Faro, en el cual expresó que el presidente de ANDA sustrajo US\$ 18 millones de dólares por obras que no fueron ejecutadas.

una ley. Durante los años de 2018 y 2019, la comisión no estudió ninguna de las propuestas que se encuentran sometidas al análisis, a partir del 2020 y debido a una nueva crisis de agua que enfrenta el país, la presión de la población y a que en el año 2021 se llevarán a cabo elecciones legislativas, municipales y para el Parlamento Centroamericano, los diputados iniciaron con la labor legislativa el compromiso de realizar un nuevo análisis de las propuestas para aprobar una ley de agua⁵.

El problema del agua en El Salvador, es muy complejo, pues los obstáculos a sobreponer son de diferentes características, uno de ellos, es de aplicación técnico jurídico, pues sería necesario realizar una integración de los cuerpos normativos. En el país no hay un cuerpo legal que oriente sobre la conservación de la naturaleza y protección de los recursos, así como, no existen políticas de manejo de agua, suelo, subsuelo y sobre sistemas de riego. Además, se deben agregar problemas de pobreza, desempleo, violencia social que no permite que toda la población tenga acceso a los servicios básicos. Según datos del Banco Mundial, en su diagnóstico sistemático de país,⁶ para el año 2019, detalló que El Salvador, presentó una leve mejoría en relación a la pobreza y pobreza extrema para el periodo de 2007 al 2018, bajando del 39% al 29% medida por la línea de US\$5.5 diarios y del 15% al 8.5% medida por la línea de US\$3.2 diarios, respectivamente. En relación al desempleo, la Dirección de Estadísticas y Censo del Ministerio de Economía, determinó para el año 2018⁷ una tasa nacional del 10%, y estimó una Población Económicamente Activa de 2,960,788 personas del cual el 59.3% son hombres y el 40.7% mujeres.

En el interior del país, la situación respecto al acceso al agua potable, es aún más compleja, ya que la mayoría de la población rural no cuenta con red de distribución de agua hasta sus casas, o si la tienen, el servicio del líquido se brinda de manera racionada. Existen también, en el casco urbano de cada pueblo grifos públicos donde las personas se pueden abastecer, sin embargo, la población de la periferia tiene que caminar grandes distancias para poder abastecerse de agua, caminar hasta cinco o más kilómetros hasta el río más próximo, lo que implica que deben salir de sus casas lo más temprano posible para obtener

⁵ El análisis de los proyectos de ley se suspendió debido a la emergencia declarada por el COVID-19, no obstante, los diputados de la Comisión de Medio Ambiente hasta el 3 de marzo/2020, se encontraban estudiando una matriz comparativa con los cinco anteproyectos presentados y contaban con la aprobación de 8 artículos de la normativa relativos al ámbito de aplicación, declaratoria de bien público y de interés social. <https://www.asamblea.gob.sv/node/10126>

⁶ Datos del Banco Mundial, diagnóstico sistemático de país, Documents.worldbank.org/el-salvador.

⁷ DIGESTYC Ministerio de Economía de El Salvador, según datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Múltiples Propósitos, para el año 2018.

la mayor cantidad de agua que satisfaga sus necesidades.

La revista *National Geographic*, destinó un reportaje a la crisis del agua en El Salvador, y en su edición de noviembre del año 2018, relata que las personas que residen en la zona rural del país, tienen menos acceso al agua y son quienes sufren los efectos de las sequías. Paradójicamente, en las zonas donde se establecen los mantos acuíferos, como es el caso del municipio de Nejapa en las afueras de San Salvador, donde se encuentra un manto acuífero y zonas de recargas hídricas, la población no tiene acceso inmediato al agua por problemas en la distribución y por el racionamiento, sin embargo, en esa misma zona se encuentran empresas embotelladoras de bebidas carbonatadas que realizan extracción de agua de mantos acuíferos y plantaciones de caña de azúcar, que realizan regadíos de los cultivos por medio de aspersores⁸.

A partir de lo expuesto, la problemática más amplia del trabajo se refiere a la relación entre un problema social y su inserción en la agenda pública. Así como, la relación entre un problema público y las alternativas propuestas de solución. En última instancia, las preguntas que orientan este trabajo son: ¿En qué medida los problemas públicos son inseridos en las agendas gubernamentales? ¿Cuáles son los factores que inciden en la formación de agenda pública? ¿Los argumentos vehiculizados referentes a los problemas públicos son asumidos por los tomadores de decisión? ¿El modelo causal que establece la relación entre los problemas públicos y las soluciones son basados en estudios técnicos? ¿Cuál es el papel de la decisión política en la hora de pensar alternativas de solución a los problemas públicos?

La proposición inicial del presente trabajo sustenta que el proceso de formación de agenda pública, así como, la formulación de alternativas de políticas públicas referentes al problema del agua en El Salvador, son el reflejo de los intereses políticos de grupos de poder económicos. Por tanto, los dos procesos mencionados han tenido como objetivo principal la satisfacción de esos intereses privados y, de manera secundaria una mejoría social.

Este trabajo se propone como objetivo general analizar el proceso de formación de agenda pública y la construcción de alternativas de políticas públicas al problema social referente al agua en El Salvador. Y para comprender mejor el tema, se debe entender el concepto de formación de agenda de la siguiente manera: “[...] como todo el proceso a partir de la consideración de la cuestión, de la definición del problema como asunto público a

⁸ Consultar: <https://www.nationalgeographicla.com/agua/2018/11/crisis-agua-el-salvador>.

resolver y puesta en marcha de todas las vías de resolución y la construcción de alternativas de políticas públicas”. (Subirats, 2012, pág. 5)

En relación al problema social referente al agua en El Salvador, se busca identificar y analizar los argumentos que los actores públicos, privados y de la sociedad civil vehiculizan sobre la problemática. Así como, las posibles soluciones al problema vigente. En el debate actual, se encuentran en análisis de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa cinco proyectos de ley de agua, que pretenden establecer una solución al problema, sin embargo, existen inconvenientes técnicos, de aplicabilidad de la ley y de intereses que no permiten el avance en la aprobación de la misma. Analizar los argumentos que son vehiculizados permitirá entender las posiciones de los diferentes actores y, en última instancia, la relación del interés público, interés social y del sector privado. Así como, indagar sobre algunos aspectos polémicos referidos a la privatización de la gestión del recurso hídrico, inclusive, sobre el abastecimiento y calidad del agua potable y la importancia que tiene bajo la perspectiva de ser un Derecho Humano frente el horizonte político nacional.

En el sentido académico, esta investigación genera un interés mayor, ya que permitirá elaborar un acervo bibliográfico sobre el proceso de formación de agenda pública sobre la problemática del agua, así como, sobre las alternativas de políticas públicas en El Salvador. Cabe destacar que, los estudios sobre el problema del agua son abundantes, sin embargo, se verificó que los trabajos de investigación en el referido país, desde la perspectiva de políticas públicas y desarrollo son inexistentes. Por lo cual, esta investigación, pretende contribuir e incentivar la producción de material de estudio relacionada a las políticas públicas en términos amplios. En ese sentido, se busca sentar las bases y los precedentes para generar nuevos estudios.

Este trabajo, gana relevancia porque permite apoyar el desarrollo de investigaciones políticas, culturales y sociales en diferentes regiones de América, tal es el caso respecto de El Salvador. De ese modo, se cumple el propósito del programa de Pos Graduación en Políticas Públicas y Desarrollo (PPGPPD) de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA), al brindar el apoyo académico y profesional y a la formación de nuevos profesionales con cualidades de investigación y bajo los más altos estándares académicos. Y al mismo tiempo con este aporte, permite contribuir con el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. En ese sentido, se da cumplimiento a uno de los objetivos de fundación de la universidad, contribuir a la integración de los pueblos latinoamericanos a través de la educación.

A continuación, en el capítulo primero se abordará el concepto de políticas públicas, las perspectivas de análisis, así como, el proceso de formación de agenda pública y la construcción de alternativas de políticas públicas.

1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS

En este capítulo se abordará la base teórica sobre la cual se fundamentó la investigación del trabajo. Para cumplir tal objetivo, éste, ha sido estructurado en tres bloques principales, que se subdividen en tres ítems cada uno, de ese modo: el primer bloque, inicia introduciendo el tema de políticas públicas, a través de una contextualización histórica sobre el surgimiento y el estudio de la ciencia de las políticas, como área de estudio, presentando los principales aportes que contribuyeron para ello, con destaque para los realizados por Lidblom, 1959, y Easton, 1965, entre otros. Se analizan los conceptos y las perspectivas y consecuentemente, los actores que interactúan en las políticas públicas.

En el segundo bloque, se continúa con una discusión sobre el proceso de formación de la agenda pública, en ese apartado, se aborda el tema de la construcción social de los problemas, la manera en la cual surgen las necesidades en la población y como esas carencias se van transformando en un problema social para convertirse, posteriormente en un problema público. Así también se analizan las perspectivas teóricas sobre la formación de agenda pública y el impulso que adquieren los problemas sociales en la arena pública. En este mismo apartado es presentado John Kingdon y *The Window Opportunity*, como una perspectiva teórica para entender y analizar la formación de agenda pública. Y finalmente, en el tercer bloque se aborda el proceso de formación de alternativas de solución de políticas públicas.

1. 1 CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los primeros estudios sobre políticas públicas surgen a partir del siglo XX. Podemos apuntar como un momento inicial de preocupación científica con las políticas públicas los trabajos del politólogo norteamericano Harold Laswell y Daniel Lerner (1930-1970). De hecho, el libro de los autores, *“The Policy Sciences”* (1951), marcó el establecimiento de Las Ciencias de la Política como un campo de conocimiento emergente. En la base del pensamiento del autor se objetiva la búsqueda por aumentar la racionalidad en las decisiones que son tomadas en las organizaciones públicas. Después del período de la posguerra (1950) el escenario internacional era devastador, zonas geográficas como Japón, Europa oriental y central estaban destruidas. En ese momento, el papel de Estados

Unidos fue proveer de bienes y servicios a dichas regiones, lo que consolidaba su jerarquía mundial, como potencia política y económica. Estados Unidos tenía un interés muy profundo en conservar el poder. Para Laswell, la planificación se tornaba primordial para el uso racional de los recursos. Se jerarquizaron prioridades, se organizaron los recursos humanos y materiales para la investigación, se evaluó el proceso de la política, la revisión de los procesos de elaboración, es decir el camino para tomar las decisiones racionales en el quehacer político.

El campo teórico del área va desarrollando una orientación hacia las políticas con fundamento a insertar todas las especializaciones establecidas. El objetivo era ampliar los focos de estudio hacia el quehacer político, incorporar investigadores, consultores, asesores políticos y decisores finales. Crear una orientación hacia las políticas pretendía fomentar la reflexión sobre nuevas tendencias y coadyuvar a esclarecer las posibilidades de cómo gobernar de manera eficaz y eficientemente.

El enfoque científico de políticas, además de centrarse en el conocimiento del proceso de construcción de las políticas, trabajó en la reelaboración y evaluación del conocimiento procedente de cualquier fuente, que pareciera tener un peso importante en los problemas de las principales políticas de ese momento. Los estudios interdisciplinarios serían el inicio del intento de establecer una explicación y respuesta a la realidad.

Para el caso de Latinoamérica en relación al surgimiento del campo teórico de conocimiento sobre las políticas públicas, “se debe remontar a finales de la década de los ochenta, de la mano del mexicano Luis Fernando Aguilar Villanueva, Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política, quien inició con esa trayectoria de introducción a la Ciencia Política en el mundo académico”. (Villanueva, 1992, pág.12). Debido a la época en la cual, Aguilar Villanueva, inicia su trayectoria académica en las políticas públicas, sus obras se encuentran marcadas por la presencia del Estado y su continua intervención, lo que permite identificarse a través, de los conceptos obtenidos a través de sus libros. En ese sentido, Luis Fernando Aguilar Villanueva, define a las Políticas Públicas, como “[...] un conjunto de acciones intencionales más o menos coherentes entre sí”. (Villanueva, 2012, pág. 29). En esa definición, el autor hace entrever la influencia de la intervención del Estado como hacedor de las políticas, pues, hace referencia a procesos y procedimientos relacionados entre sí, que deben generar los resultados esperados porque posee una génesis en común que les permite operar mediante un sistema articulado y con base a una causalidad comprobada mediante los datos obtenidos por la administración pública. Por otro lado, cabe mencionar un concepto trabajado por el autor que es la definición de

problema social, para Aguilar Villanueva, se encuentra configurada bajo el comportamiento y los valores otorgados por la sociedad y el Estado; en consecuencia, todo aquello que, se encuentre fuera de esos padrones, son determinados como carencias o deficiencias de la población y que necesitan ser atendidos por la administración pública.

A partir de la definición de esos valores determinados como vulnerados o bajo deficiencia, la sociedad los aprehende como problemas sociales que deben ser resueltos por sus autoridades y funcionarios públicos, los cuales, tienen la obligación de responder a su llamado por el hecho, de haber sido electos mediante voto popular, es por ello, que, la solución que genere la administración pública bajo la orden de solucionar esa situación social convertida en problema público, se encuentra legitimada por la soberana voluntad del electorado.

Lo anterior, hace comprender que, las políticas públicas son acciones que buscan resolver los valores definidos como negativos mediante el juicio de valor realizado por la sociedad y el Estado, y este último al encontrarse investido de la legitimidad otorgado por el voto popular, debe realizar las acciones pertinentes y eficaces para solucionar el problema público.

Eduardo Marques (2018), agrega una condición especial al proceso de definición de las políticas públicas, y determina que, para comprender a las políticas públicas se vuelve necesario la multidisciplinariedad como forma para poder entender elaborar un concepto apropiado, y estima que deben conjugar aspectos de la sociología, la ciencia política, la administración pública, la economía, la investigación de campo y la aportación de datos, y la filosofía entre otras.

En ese sentido, la definición del problema social y la transformación a público, conlleva una metodología que permite la interacción de diferentes disciplinas que aportan diferentes aristas a la carencia social y eso, puede determinar que, la solución al problema se pueda generar de una forma más compleja que permita resolver de la mejor manera la situación que afecta a la población.

Esa metodología, de utilizar diferentes disciplinas académicas y datos empíricos provenientes de los aportes de la multidisciplinariedad, permite que los hacedores de políticas públicas, puedan proveer a la población afectada, una solución integral que resuelva el problema, permitiendo que el Estado sea más eficiente en la aplicación de los recursos y en la solución de los problemas.

La percepción en Latinoamérica sobre las políticas públicas, inicia en la década de 1980, en un primer momento de la mano de Luis Fernando Aguilar Villanueva. A partir

de ese momento, y mediante la recopilación de datos empíricos, cada país de la región y a medida surgían sus necesidades sociales, estos empezaron a analizar la realidad y generar sus políticas públicas, algunas de ellas, probablemente fueron muy similares entre sí, pero adaptadas para resolver los problemas de cada sociedad.

Para comprender mejor el tema de las políticas públicas y las cualidades que las caracterizan, es indispensable traer a colación las definiciones que los académicos han determinado más acertadamente para aquellos programas denominados políticas públicas, a continuación, se hace referencia a algunos de ellos.

Thomas Dye (1972 apud Subirats 2012, pág. 38), por su parte, define a las políticas públicas como, “Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Ese concepto, conlleva una serie de elementos que permiten identificar las características propias de las políticas públicas. Uno de ellos, es que existe un problema que resolver, es decir una situación que afecta a la población. Por un lado, hay un beneficiario de esa actividad y, por otro lado, existe un movimiento por parte del aparato público que busca resolver el problema social, cuya acción permite, la interacción entre los distintos actores. Aquí, también cabe destacar que, para el autor, cuando los gobiernos no actúan, lo hacen por omisión. En ese sentido, cabe analizar la discusión de Leonardo Secchi (2012), la cual, la inicia con una pregunta “¿son los actores públicos los únicos que pueden hacer políticas públicas?” (Secchi, 2012, pág. 2). En este punto, el autor hace dos tipos de abordajes al tema, en primer lugar, discute un aborda estatal o estado centrista, y explica que las políticas públicas son de exclusiva génesis del Estado por ser este, el que tiene el monopolio de la fuerza pública, y posee en la resolución de problemas la personalidad jurídica de ser protagonista y por ello, puede obligar a los individuos a realizar las acciones que permitan generar los cambios deseados a través de la implementación de las políticas públicas. El segundo abordaje que realiza el autor, hace referencia a una visión multicéntrica o policéntrica, en la cual, existe un coprotagonista en la elaboración de las políticas públicas en adición al Estado, en esa estructura, permite la participación de instituciones no gubernamentales, organismos de cooperación multilaterales, redes de políticas públicas y organismos privados. Desde esa óptica, la generación de políticas públicas no se centra el protagonismo del Estado sino bajo el enfoque de múltiples centros de toma de decisiones, que permitan resolver el problema que si es público.

A partir de un punto de vista analítico, el autor estima que el abordaje multicéntrico es el más indicado, y lo determina en cinco características principales: En primer lugar, permite un enfoque interpretativo del problema y de la solución a implementar, evitando de

ese modo generar políticas públicas con una base positivista en sentido estricto. Segundo, evita el inconveniente de personalidad jurídica de una organización estatal, lo que se traduce como una barrera para la generación de políticas públicas por parte de actores no estatales. Tercero, se aprovechan los instrumentos analíticos y conceptuales del área de políticas públicas, lo que permite tener un mayor espectro de interpretación de fenómenos políticos, administrativos de carácter no estatal. Cuarto, rompe con el paradigma de la esfera pública y permite el ingreso de otros actores en la generación de políticas públicas, contribuyendo a la resolución de problemas colectivos y permite el uso de otros sistemas de implementación de políticas públicas, “como campañas de información, incentivos, premios, prestaciones de servicios, dejando de lado al sistema punitivo y coercitivo característico del Estado”. (Secchi, 2012, pág. 4)

El concepto de esfera pública, se ha utilizado en diferentes disciplinas, eso implica, que su definición va a depender en gran manera de la interpretación que se le otorgue conforme al área de estudio, de ese modo, el concepto tendrá una connotación filosófica, económica, política, sociológica, etc. Para comprender mejor el concepto de esfera pública, se puede explicar que hace referencia a la relación que existe entre las interacciones humanas y su entorno. Esa definición, trata de comprenderse desde el pensamiento griego antiguo, y en ese sentido, Hannah Arendt señaló que, cada ciudadano poseía dos aspectos, uno su vida familiar y, por otro lado, su vida común, de esa forma se puede determinar que existe una distinción entre lo público y lo privado. (Arendt Hanna, 2009, pág. 37) La esfera privada, hace referencia a las interacciones y relaciones que se lleva a cabo en casa, en familia, tiene especial atención en todas las acciones propias producir y asegurar la sobrevivencia de cualquier persona con las que busca cubrir sus necesidades de vida, proveer alimentos, techo, vestido. La esfera pública, en los antiguos griegos, se centra en la libertad, la *polis* es la esfera de la libertad, que se consigue únicamente, a través del pensamiento, del discurso y de la acción, ello, representaba la esfera de la libertad, que sólo era posible a través de la esfera pública, la cual, fue determinada como, el lugar donde los antiguos griegos podían expresar sus ideas y ser escuchados por otros ciudadanos, esa acción les daba la notoriedad de trascender de lo mortal a lo inmortal, dejando su huella en historia a través de actos de honor y coraje. (Hannah Arendt, 1958 apud John, B. Thompson, 2010). En la actualidad, el término esfera pública, tiene diversas interpretaciones y es usado en diferentes disciplinas, cada significado puede variar dependiendo del contexto y la materia bajo la cual se utiliza, Jürgen Habermas, filósofo y sociólogo alemán a través de su concepto *Öffentlichkeit*, el cual se traduce como la publicidad, el público, el espacio público,

la traducción hecha del inglés *Public Sphere*, es la que más se acerca a las intenciones del autor, (Di Giovanni; Nogueira, 2015) para Habermas, esfera pública, es un fenómeno social básico, que generalmente encierra los conceptos de actor y de acción, en relación a una asociación o colectividad. Y posteriormente, Habermas, estima que, ante la confusión que puede generar el concepto de esfera pública, se debe también definir, lo que no es, y determina que el concepto no puede ser concebido como una institución o una organización, no son normas ni regulación, no puede representar un sistema.

Puede ser descrita como una red de información cuyas fronteras externas son horizontes abiertos, permeables y móviles, una red de informaciones y puntos de vista en comunicación, opiniones expresando actitudes afirmativas o negativas, o flujos de comunicación, filtrados y sintetizados de tal manera que forma conjuntos de opiniones públicas de temáticas específicas (Habermas, 1998, pág., 360 apud Di Giovanni, Nogueira, 2015)

El concepto de esfera pública, no debe ser confundido con el de opinión pública, ya que esta se caracteriza por tener opiniones individuales captadas mediante encuestas y sistematizadas a través de datos estadísticos.

La definición que se determinó anteriormente, establece que, esfera pública, es aquella red de información que se genera mediante la opinión positiva o negativa de los ciudadanos, se puede deducir que como tal, posee un carácter informal, en cuyo espacio, se pueden y se deben discutir las condiciones y situaciones sociales que afectan de manera directa e indirectamente a un grupo de personas, en ese sentido, es muy probable que, esos ciudadanos que discuten y aportan sus opiniones, se encuentren en la generación y discusión de un problema social, en la aportación de insumos de aquella situación que les es desfavorable, en ese punto de inflexión, la esfera pública, como tal, posee una relación directa con las políticas públicas, pues es, mediante esa discusión y aportación de ideas, en las que se genera el problema social, el cual eventualmente podría llegar a formar parte de la agenda pública y conformarse en un problema público.

Adscriptos a la visión estado céntrica, para Howlett y Ramesh (2003) los gobiernos se ven en la necesidad de resolver conflictos originados con los miembros de su sociedad y a la misma vez, la organizan para que puedan solucionar sus conflictos entre sí, de esa manera, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Los autores definen la política pública como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el statu quo.

Jenkins (1978), en cambio, centra su atención en la decisión que hace surgir una

política pública. Para el autor, una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores⁹. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública.

Otros autores centran su atención en la dimensión del poder. En esta línea Meny y Thoenig J. (1991) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público.

De modo similar, Lahera (2002, pág.16) afirma que:

El concepto habitual de política pública corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales.

Birkland (2001), por otro lado, argumenta que no hay consenso entre los expertos respecto de una definición, por lo que más importante que definirla es identificar los atributos que constituyen la noción de política pública¹⁰. Estos son: La política pública está hecha en el nombre del público; es generalmente hecha o iniciada por el gobierno; puede ser implementada por actores públicos y/o privados; además agrega que, una política es pública porque afecta a una mayor variedad de personas e intereses que lo que hace una acción privada. Esto hace, a su vez, que toda decisión de política pública sea controversial, frustrante para aquellos cuyos intereses son perjudicados por ésta.

Una política pública es el conjunto de los siguientes elementos: “el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, consecuentemente, los hechos reales que la acción colectiva produce”. (Villanueva, 1996, pág.12)

Por lo que fue expuesto anteriormente, se pueden elaborar algunas reflexiones sobre

⁹ Traducida por el autor

¹⁰ Traducida por el autor

el concepto de política pública. En primer lugar, las definiciones destacan el papel de los gobiernos. Es decir, es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual las cosas no marchan como sería deseable. Esta visión, permite entender por qué el Estado interviene (como hacer o no hacer), en ese sentido, una política es pública porque la acción que se ejecuta nace de la entidad pública y afecta a una mayor variedad de personas e intereses. Es decir, estas fueron establecidas por una autoridad legítima, recordemos que, en los sistemas representativos de las democracias contemporáneas, las plataformas electorales de los candidatos a ocupar cargos en los poderes ejecutivos, luego de electos se transformarán en los ejes políticos a ser reivindicados.

En segundo lugar, involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo. Aquí, las tomadas de decisión por parte de los gobiernos resultan, en gran medida, de los juegos de intereses presentes en la conjuntura nacional e internacional¹¹.

En tercer lugar, cabe destacar que las políticas públicas están orientadas a una finalidad pública: la de resolver el problema público. Aquí, se refiere que las políticas no buscan resolver problemas particulares de los sujetos, al contrario, éstas buscan alcanzar el conjunto de la población que acomete la problemática. Y, en último lugar, conforme el contenido substantivo de la política pública, estas pueden afectar de manera positiva o negativamente los intereses de un conjunto de actores.

Así, por política pública se entenderá que ella es:

Una decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares (Villanueva, 1996, pág.14).

En el siguiente cuadro, se presentan diferentes conceptos y definiciones sobre políticas públicas, conforme a las realidades sociales e históricas que cada autor analizó, a partir de lo expuesto anteriormente.

¹¹ Este tema será retomando en la próxima sección cuando sea discutida la formación de agenda pública.

Cuadro 1. Conceptos y definiciones de políticas públicas.

AUTOR	CONCEPTO
Thomas Dye (2008)	En su texto Understanding Public Policy, determino que las políticas públicas son “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”
Heinz Elau, Kenneth Prewitt (2008)	Citados en el texto de Dye, explican que: “Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienden a ella”
Duncan MacRae y James Wilde (1982)	En el texto Policy Analysis for Public Decisions, determinaron que una política pública es: “es aquello elaborado por un gobierno” y “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”
Beauregard González Ortiz (1985)	Selecciona varias definiciones de políticas públicas y determina que son: “las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político” “Las Leyes, ordenanzas locales, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos” “es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”
Easton Rothwell en Omar Guerrero (1990)	Toma una definición expresada en el texto de “Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria”, y determina que: “las políticas públicas trascienden su connotación vulgar de una mera acción, para ser definidas como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida” agrega además que “son un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente”.
Fred Frohock (1979)	Determina que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, el cual es ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Fuente: autor (2019)

Las definiciones establecidas en el cuadro anterior, expresan un común denominador, que las políticas públicas son establecidas mediante las acciones tomadas por una autoridad legitimada, mediante un proceso democrático y que el objetivo especialmente definido es el de resolver el problema que afecta a la población.

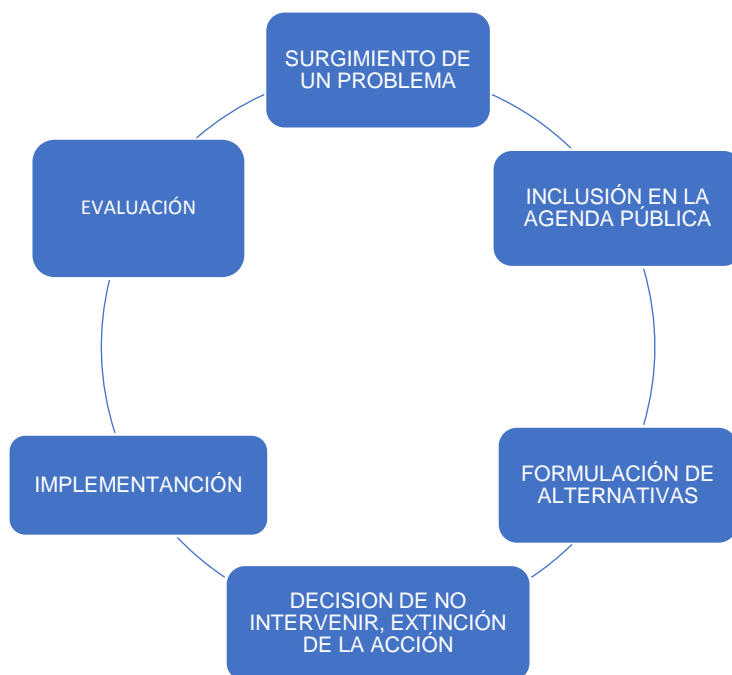
1.2 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ciclo de las políticas públicas es un modelo analítico para investigar y estudiar la vida de una política pública. Es uno de entre otros modelos de análisis. Éste, generalmente, conlleva un orden secuencial que permite identificar cada una de las etapas por las cuales se compone el proceso de las políticas, de ese modo, las etapas del ciclo son identificadas como: la identificación del problema, la incorporación a la agenda política, la generación de un programa para resolver el problema, la aplicación y desarrollo del programa, evaluación y cierre del programa. En ese sentido, se hace referencia a un marco secuencial que identifica al ciclo de las políticas públicas, que permite en la teoría, la plena individualización de cada etapa, para ello, se hace necesario que ese marco secuencial se aplique de manera sistemática, es decir, tal cual se describe.

La fase de identificación del problema, consiste en el surgimiento y la percepción de los problemas, a través de la cual una determinada situación produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable a la cual se le busca solución. La incorporación a la agenda política, hace referencia a que ese problema ya identificado al que se le busca solución, sea tomado en cuenta por los actores del sistema político administrativo. La generación de un programa para resolver el problema, hace mención a la formulación de la política que va a resolver la carencia o la insatisfacción de la sociedad, en esta etapa se escogen los objetivos, los instrumentos y procesos que se aplicaran en la solución del problema. La implementación del programa, consiste en adaptar el programa de la política pública a la realidad que se pretende resolver. La fase de evaluación, pretende medir los resultados obtenidos frente a los objetivos escogidos y a modificar la conducta de los grupos objetivos del programa.

La figura 1, representa el ciclo de una política pública, en ella se presentan todas las etapas arriba mencionadas, la Identificación del problema, la formación de una agenda pública, la formulación del programa, su implementación y la última fase, la evaluación del programa, mediante sus resultados, y se agrega una nueva posibilidad, la de extinción de una política pública, a partir de la no intervenir en un problema público.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.



Fuente: Políticas Públicas: conceptos, esquemas de análisis, casos prácticos, LEONARDO SECCHI, 2015, PAG 67. Y modificado por el autor (2019).

Frente al concepto que la política pública, es la respuesta del sistema político administrativo, cabe la posibilidad que esa respuesta sea hacer algo o no hacer nada frente al problema público. (Dye, 1972, pág. 18 apud Subirats, 2012, pág. 35). Uno de los elementos constitutivos de las políticas públicas, es la existencia de actos formales, pues, éstas suponen la producción de actos u *outputs*, que lo que buscan es orientar las actuaciones de los grupos o individuos objetivos de la política pública y de esa forma, resolver el problema público; en este punto, implica una fase de implementación de las decisiones y actuaciones decididas. No obstante, se pone de manifiesto que, el sistema político administrativo, puede decidir la no intervención o la no utilización de determinados instrumentos, lo cual, también es considerado como acciones constitutivas de políticas públicas, en ese orden de ideas, y agregando que muchas veces no es posible el fiel cumplimiento del orden cíclico de las políticas públicas, pues más orientado como un marco de referencia y no como un esquema rígido, es posible, comprender que nos enfrentamos a una fase de extinción de la política pública.

En el diario vivir de la población y de sus innumerables problemas que la administración pública debe resolver, no siempre es viable la identificación inequívoca de

cada etapa del ciclo de las políticas públicas, y mucho menos, seguir con el ciclo de manera secuencial, estableciendo límites a ese enfoque cíclico, pues se puede tomar la decisión de resolver un problema, previo al planteamiento del mismo.

En ese orden de ideas, es probable que algunas de las etapas del ciclo de las políticas públicas, puedan ser aplicadas de manera inversa o perturbado su orden secuencial, y otras de esas etapas pueden ser de difícil identificación, por ejemplo, la decisión de resolver un problema puede ser tomada previo a la formulación del mismo y por ello, explica Müller (1998) que el planteamiento a posteriori de un problema, puede fortalecer la elección ya tomada. El autor estima que no se debe utilizar el esquema secuencial de las políticas públicas de manera mecánica, sino como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los cuales se les debe encontrar sentido en su aplicación.

Además de las críticas establecidas por Pierre Muller (1998), también existen límites al ciclo de la política pública, y van enfocadas desde el punto de vista analítico, ya que, el modelo presentado, es una referencia descriptiva, en consecuencia, el desarrollo cronológico de las etapas de la política pública no necesariamente sigue un orden establecido.

Otro límite que se establece, es que puede generar un error de índole causal, estableciendo e identificando conexiones probablemente lógicas entre cada una de las etapas, lo que puede generar una relación superficial coherente, que conlleve al analista del programa a establecer vínculos que en la realidad del problema no existan.

El objetivo general de una política pública, es resolver el problema público reconocido como tal en una agenda pública, representa la respuesta del sistema político administrativo frente a una situación de la realidad social que causa un agravio (Subirats, 2012, pág. 35).

El ciclo de las políticas públicas, debe entenderse como un marco referencial y no como un esquema rígido, que debe cumplirse al pie de la letra, por el contrario, debe ser visto como un flujo continuo de procedimiento y decisiones (de hacer o no hacer), y dentro del cual, puede o no desarrollarse una de las fases previstas. Es válido, entonces, estimar la posibilidad de una fase de extinción de la política pública a partir de la decisión de no intervenir en la solución del problema público, y, aun así, se estaría frente a una política pública. (Subirats, 2012, pág. 44)

1.2.1 Los actores en las políticas públicas

Si se toma como referencia el concepto de políticas públicas, como aquel que, determina que son un conjunto entrelazado de decisiones y acciones, las cuales resultan de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes personajes que interactúan entre sí en la formulación y resolución de los problemas definidos como públicos, resulta necesario el análisis de los diferentes tipos de actores implicados en una política pública.

En ese sentido, y siguiendo a Joan Subirats (2012) en el libro de “Análisis y Gestión de Políticas Públicas”, el concepto de actor dependerá del enfoque y el análisis que se haga de la aplicación de una política pública. El autor agrega otros elementos que determinarán la definición del concepto, de ese modo, incorpora factores como la población objeto, el objetivo en común que puedan tener la población y solución del problema, así como la cantidad de individuos.

Joan Subirats (2012), realiza una clasificación de actores, los cuales van adquiriendo relevancia conforme avanzan las etapas de las políticas públicas, de ese modo, el concepto de actor, tiene diferentes terminaciones, y la clasificación la inicia con: (a) Actores Empíricos, desde el análisis de la política pública en aplicación, existen diferentes tipos de actores, así se puede determinar aquellos definidos como actores empíricos, los determinados mediante su participación, es decir, los actores pasivos y activos, mediante su intervención que pueden “ser directos e indirectos, tangibles o intangibles, dependiendo del carácter mediante el cual actúan y la obtención de resultados pueden ser definidos como actores intencionales o no”. (Subirats, 2012, pág. 54). El autor (Subirats) establece que, actores empíricos, es un concepto muy amplio que permite abarcar a todos los que intervienen en la generación de la política pública, y los toma en cuenta desde la génesis del problema social. Estos actores son todos aquellos individuos que tiene una intervención en la situación social, es decir, son aquellos individuos, grupos sociales, personas jurídicas que tuvieron una acción en el acontecer del problema social y no necesariamente representa un interés en la resolución del problema, pues únicamente, presenta los datos del acontecimiento social, puede ser el caso de un medio de comunicación que solamente informó a su audiencia sobre el suceso acontecido; (b) Actores Intencionales, son los que se encuentran determinados por un plan de acción, poseen objetivos claros e intencionales de actuación para resolver el problema social de una manera independiente al Estado, tal es el caso, de las oficinas de carácter religioso que atienden a personas desamparadas o en situación de calle; (c) Los Actores Públicos, aquellos individuos con dependencia estatal

y cuyos actos no escapan del control jurisdiccional de la administración pública, y cuyas actuaciones se encuentran revestidas de la coacción del Estado y legitimadas por la representación directa o indirecta del voto popular. En ese orden de ideas, se puede definir, el concepto de actor político como: “[...] el individuo o grupo de individuos organizados con objetivos homogéneos que exige a la administración pública la solución de un problema social que trascendió a la esfera política” (Subirats, 2012, pág. 52).

En la perspectiva anterior, es necesario delimitar el espacio en el cual los actores de las políticas públicas intervienen, de ese modo, se estiman en “[...] actores políticos administrativos definidos de manera más simple como actores públicos y aquellos que, forman parte de la esfera civil a los cuales se les determina como actores privados” y de la sociedad civil”. (Subirats, 2012, pág.52).

Con relación a los actores políticos, se puede determinar el concepto a partir de un elemento común entre este tipo de sujetos y se hace referencia a la legitimidad, es decir, a la investidura política con la que toman las decisiones, y es que, a partir de ello, las actuaciones que ejecuten estos actores cuentan con una serie de particularidades y límites que la vuelve susceptible al control jurisdiccional.

En ese sentido, se puede establecer como definición de actores públicos el concepto clásico de sistema político-administrativo, de la siguiente manera:

El sistema político-administrativo comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Estas decisiones son el producto de reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa (Easton, 1965, pág.25 apud, Joan Subirats, 2012 pág.61).

La definición anterior, pone de manifiesto otros elementos que determinan la actuación de los actores públicos y expresa las cualidades propias de la administración pública, por ello, se determina que los actores públicos son aquellos cuyas decisiones y actuaciones pretenden otorgar una solución a los problemas públicos, decisiones que cuentan con la legitimación política que permite que esos actos tengan fuerza ejecutiva y jurídica. Los elementos que se destacan a partir de la definición anterior, son la afirmación de la soberanía de los actores en la toma de decisiones, es decir “[...] la investidura de poder otorgada por los ciudadanos mediante el ejercicio de derechos electorales, ello determina que forman parte de la estructura del Estado, pues este, es el único que goza del poder de coerción en la ejecución de sus actos, y los cuales, mantienen un único límite,

el control jurisdiccional". (Subirats, 2012, pág. 63).

Por otro lado, el concepto que Subirats estima más cercano a la realidad de las políticas públicas, es el de Parsons, W. (1995), concepto retomado de su texto "*Public Policy*", y define que, para poder llegar a un concepto real de actor, es necesario analizar la mínima expresión, es decir al ciudadano común que tiene como objetivo la solución de su problema social, ahora convertido en público.

De tal modo que, la definición de actor político, será ajustada según el análisis del caso que nos ocupe en determinado momento, por ello, la noción de actor será determinado a un individuo, o grupo de individuos, organizaciones, asociaciones que tengan un objetivo homogéneo en común.

Se puede determinar que:

el simple hecho de formar parte en un grupo organizado o tener conciencia lúcida de un problema no define el concepto de actor político, sino que se vuelve necesario que, esa organización social o ese individuo sea parte del grupo objetivo del análisis de una política pública, hasta ese momento se logra afirmar la definición como tal. (Denis Segrestin, 1985 apud Joan Subirats, 2012, pág. 52).

(d) Actores Privados, son aquellos cuyas actuaciones no se encuentran sujetas al control jurisdiccional, y participan en la estructuración y constitución de las políticas públicas.

Cabe recalcar que, en la esfera de los actores privados, existen sub clasificaciones que son asociadas a elementos como: el comportamiento político definido como causa de la política pública, es decir el grupo objetivo de esa acción pública, los actores beneficiados, que son aquellos que encuentran un provecho en la aplicación de la política y en yuxtaposición los afectados que son afectados de manera negativa a través de la intervención pública.

En lo que respecta a los actores privados, la construcción y la estructuración del espacio de una política pública, no implica únicamente la concurrencia de los actores públicos o del control y vigilancia gubernamental, sino también, "[...] se hace necesaria la participación de sujetos que provienen de la esfera civil, aquellos que serán determinados bajo el concepto de actores privados de las políticas públicas". (Subirats, 2012, pág.64).

Se puede definir a los actores privados mediante un sistema de exclusión, todos aquellos que no se encuentran bajo la función del Estado se definen como actores privados, o se puede definir también, a todos aquellos que tienen un objetivo común en la búsqueda de la solución de su problema social y que tienen como ámbito de ejercicio de sus derechos

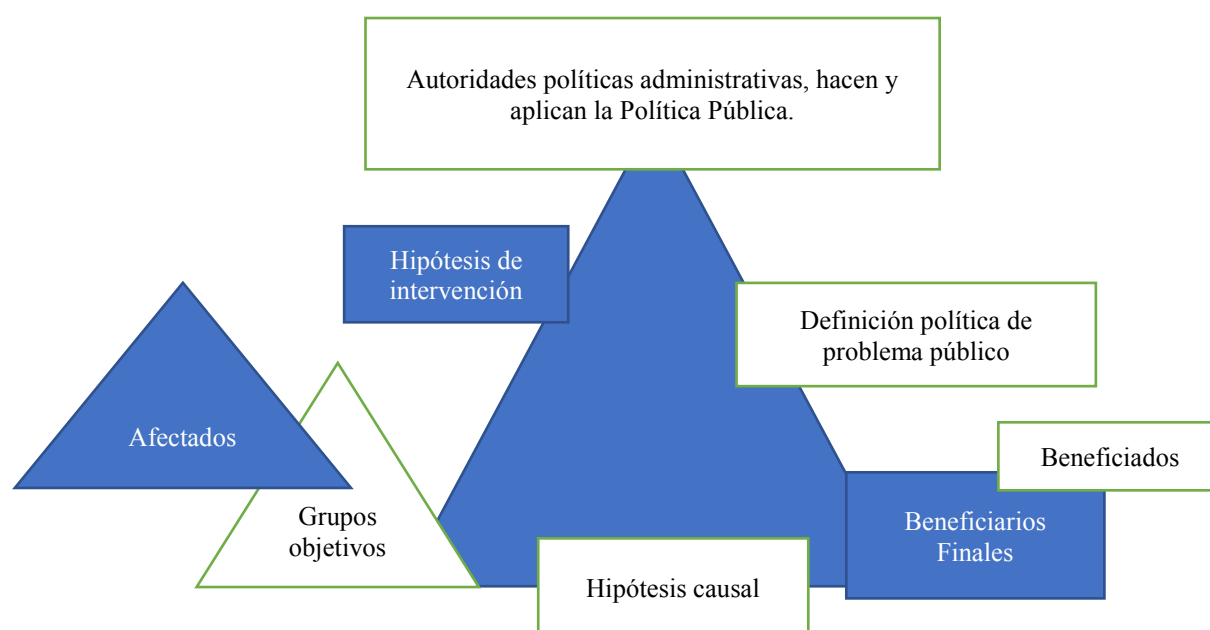
delimitados mediante la premisa “de que pueden hacer todo aquello que no está prohibido en la ley” a diferencia de los actores públicos que sus actuaciones se encuentran limitadas a todo aquello que únicamente está permitido en el ordenamiento jurídico.

En este apartado, y dependiendo de la perspectiva a través de la cual se trate de definir el concepto, se pueden hacer tres subclasificaciones de los actores privados: (e) Grupos Objetivos, son aquellos cuyas conductas originan el problema y a las cuales están orientadas a resolver mediante las políticas públicas; (f) Beneficiarios Finales, este grupo está compuesto por los aquellos individuos o grupos que sufren los efectos negativos del problema a resolver, por ello, mediante la aplicación de la política pública, su situación social, económica empieza a mejorar; (g) Grupos de Terceros, son personas naturales o jurídicas, individuales o grupales a quienes la aplicación de una política pública modifica de manera indirecta su situación social o económica o les genera un cambio más o menos permanente en ella, por lo que suelen denominarse, beneficiados o afectados.

Los actores definidos dentro de este conjunto de sujetos de las políticas públicas, conforman el denominado “[...] triángulo base, el cual se compone en una arista por los actores públicos, en otra esquina el grupo objetivo y en otro los beneficiarios finales o directos de los resultados de la política pública, los terceros beneficiados o afectados se sitúan en la periferia del triángulo” (Subirats, 2012, pág. 66).

La figura 2 muestra a los actores que intervienen en una política pública.

Figura 2. Triángulo base de los actores de una Política Pública.



Fuente: (Subirats, 2012, pág.66).

En la figura 2, se puede percibir la representación del triángulo base de las políticas públicas, en el cual se aprecia en cada una de las aristas al grupo objetivo, a los actores públicos y a los actores privados, y en la periferia del triángulo, se encuentran los afectados por la implementación de las políticas.

1.3 EL PROCESO DE FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA

En esta parte do capítulo se analiza el proceso de formación de agenda pública, a partir de la construcción social de los problemas, ese aspecto permitirá evidenciar con más detalle la manera por la cual un problema se va definiendo como un problema público al llamar la atención del poder estatal. En ese sentido, se aborda el tema de los actores que participan en la construcción de una agenda pública y la forma en como intervienen en ese proceso, se trae a colación el tema de las perspectivas teóricas de construcción de agenda pública, el modelo de multiflujos y la ventana de oportunidades de John Kingdon en comparación con el modelo de puntuación equilibrada de Baumgartner, ambos modelos en un aspecto comparativo debido a sus similitudes.

1.3.1 La construcción social de los problemas

A partir de las definiciones consignadas al inicio de este trabajo, se puede afirmar que las políticas públicas, son un conjunto articulado de acciones y decisiones coherentes y relacionadas entre sí que permiten resolver los problemas públicos, los cuales en un primer momento fueron situaciones sociales que afectaban a una porción de la población y que por la trascendencia, complejidad o por la situación política del momento, esa situación se transformó en un problema público, obligando al Estado a resolverlo.

Sin embargo, para poder llegar a la conclusión anterior, es necesario comprender, cual es la denominación de problema social y problema público y cuál es la eventualidad que permite que se resuelva a través de la administración pública. “La importancia de comprender ese concepto, es que determinará la política a implementar, los actores que intervendrán tanto públicos como privados, y sobre todo definirá quienes serán su grupo objetivo y sus beneficiarios”. (Subirats, 2012, pág. 127)

En ese sentido, el análisis de un hecho que está padeciendo una parte de la

población, clasificado como problema social y posteriormente reconocido como político, parte de una conjugación de perspectivas, valores, juicios e intereses de una colectividad que determina que ese evento que están construyendo les afecta en cierta medida y ven la necesidad que el Estado mediante su aparataje público lo resuelva; a partir de ello, se determina que,

“[...] toda realidad social, debe tomarse como una construcción histórica ubicada en el tiempo y espacio (a la cual se le debe aplicar una perspectiva constructivista, la cual va a depender de las interpretaciones de las personas que se vea afectadas, y, sobre todo, de los análisis generados por los hacedores de políticas públicas y su forma de entender el problema. (Subirats, 2012, pág.128).

La aplicación de una perspectiva como la antes mencionada, estima tres implicaciones detalladas por Subirats (2012), la primera es, una limitación de la perspectiva racionalista, en vista que las relaciones sociales son activas, las políticas públicas que pretenden solucionar los problemas públicos, deben en cierta medida ser dinámicas y permitir que, con el paso del tiempo su objetivo pueda variar y de ese modo identificar el verdadero problema a resolver.

La segunda de las implicaciones es, el límite a la perspectiva secuencial, toda política pública, tiene su base en el reconocimiento colectivo y en consecuencia la identificación y definición del problema, sin embargo, la construcción del problema se realiza en una dinámica social y en un proceso abierto, de igual manera, “[...] el proceso del ciclo de las políticas públicas no es estrictamente lineal o en su defecto cerrado, y no mediante un modelo secuencial rígido y estrictamente lineal”. (Subirats, 2012, pág. 129).

La tercera de las implicaciones, es la limitación a la perspectiva sectorial, para poder definir y entender cuál es el problema que se pretende resolver, es necesario identificarlo mediante la multidisciplinariedad y no solo bajo la óptica de un sector, pues de ese modo únicamente tendremos una dimensión de la situación a enfrentar. Generalmente, un problema social, involucra a varios sectores de la sociedad, de tal manera que, para su correcta y eficaz intervención y pronta solución, se ve la necesidad de implementar un dinamismo en los actores involucrados, de ese modo, se podrá obtener todas las dimensiones del problema y una correcta implementación de la política pública.

Como ya se explicó antes, la construcción social de un problema, va a depender desde cual perspectiva se observe. En ese sentido, se estima que, “[...] un problema es la

diferencia entre el status quo y la mejor situación ideal posible” (Secchi, 2013, pág. 44).

En otras palabras, “[...] son los hechos actuales frente al deber ser de una realidad social. Lo que implica que, un problema no es siempre el reflejo de una situación deteriorada, pero si la mejoría de un hecho en otra situación”. (Secchi, 2013. pág.45). Por ejemplo, la falta de una ciclovía en un municipio pasa a ser percibida como un problema a partir del momento en que otro municipio si contiene esa obra.

Para Leonardo Secchi (2013), la construcción e identificación de un problema se encuentra bajo ciertas cubiertas que las denomina de la siguiente manera: a) la percepción del problema, el problema como tal, es un concepto subjetivo, es decir propio de las ideas e inconformidades de una persona, incluso el autor lo denomina como intersubjetivo y estima, que el problema propiamente dicho se encuentra en la cabeza de los ciudadanos y en su percepción de que es bueno y malo para su comunidad, en esa lógica, explica que, el problema se puede transformar en público debido a la cantidad y calidad de actores a los cuales esa percepción afecta, quienes decidirán si el problema entra o no a la agenda pública. b) la definición o delimitación del problema, consiste en extraer de la situación social todos sus elementos para poder analizar esa realidad subjetiva, y poder determinar cuáles son las causas, sus obstáculos sociales y políticos, posibles soluciones y los actores que intervienen en ese momento, es decir los responsables de las conductas que generan el problema y los aparente beneficiarios, en ese momento, argumenta Secchi que, la “delimitación del problema es temporal, pues al momento de la formulación de soluciones el problema se volverá a reformular para definir la implementación de la política pública y la viabilidad política de la solución” (Secchi, 2013, pag.45). c) Evaluación de posibles soluciones, las políticas públicas, no siempre resuelven en su totalidad los problemas, pero si disminuyen las consecuencias negativas en un buen porcentaje, por ello, se estima que:

[...] todos los problemas tienen un potencial de solución al cual, los hacedores de políticas y los políticos siempre están atentos a encontrar y a tratar de resolver, para poder satisfacer la necesidad de la población y justificar la existencia de la administración pública. (Secchi, 2013, pág. 45).

En el esquema de construcción de los problemas, se pueden agregar otras características que permiten una completa visión del panorama social, y las cuales, pueden influenciar a los actores de las políticas públicas en la definición y construcción de problemas y en la búsqueda de soluciones. Entre las características más relevantes, se pueden mencionar: “[...] visiones de mundo, creencias fundamentales e historias causales”.

(Howlett, 2013, pág. 108).¹²

Las características anteriores, por sí mismas no permiten definir con exactitud la realidad de las personas o las necesidades que los acogen, por lo que es necesario hacer conjugar con aspectos macro políticos y de elección de representantes que permiten tener una visión de la orientación del ejecutivo en la toma de decisiones.

Las creencias fundamentales junto con las historias causales, les permiten a los actores de las políticas públicas y en especial a los hacedores de las políticas, tener una definición más clara del problema social, ya que estas características, observan una conducta reivindicatoria de la sociedad y sus demandas frente a sus gobiernos, de ese modo, los problemas surgen como una contradicción a los discursos del gobierno frente a la realidad social.

La construcción social de los problemas, inicia mediante una demanda o formulación de una petición por parte de los ciudadanos afectados, cuyo objetivo único es que esa situación se resuelva, la característica que predomina en el proceso de construcción social, es que el objeto de esa demanda se formulara conforme a la idea colectiva de los afectados, y la intervención de solución debe ir orientada en esa misma perspectiva para que la acción ejecutada frente al objeto de demanda pueda ser coherente, pertinente y efectiva. De ese modo, la legitimidad, la valoración dependerá de la intervención ligada al resultado, es decir, a la posibilidad de haber ejercido un cambio empírico sobre esa situación a resolver.

De acuerdo con Bachrach (2011), en la construcción social de los problemas, existe un elemento que no tiene una definición muy exacta, que aún es ambigua, pero que posee la fuerza suficiente para determinar que circunstancia social logra reformularse como problema público, inclusive, cual podría ser la posible solución que se debe aplicar para resolver el problema, la cual, no necesariamente puede ser la más eficiente, aunque siempre será legítima. En este ámbito de poseer la facultad para la toma de decisiones, se hace referencia al concepto de poder, y para definir mejor el concepto, hay dos vertientes que desarrollan el tema, por un lado se encuentra la corriente Elitista, la cual es desarrollada por los sociólogos y explica que existe una Elite de dirigentes en las comunidades, y que son estas elites, las que proponen todo lo que debe ser discutido y aprobado, esta corriente se enfoca en la fuente de ese poder. Por otro lado, se encuentra la corriente Pluralista, soportada por politólogos, estos determinan que, en cada sociedad, existen grupos de

¹² Traducción hecha por el autor.

gobernantes que ejercen el poder, su enfoque se determina en la continua toma de decisiones no se enfocan en la fuente sino en la concreta y eficiente toma de decisiones. Por ello, definen el concepto de poder como: la activa participación en la toma de decisiones, en cuyo proceso, es posible ejercer influencia para tomar una decisión favorable a sus intereses y no necesariamente para encontrar la solución del problema público, pues, buscan la conveniencia en los intereses sociales, políticos y económicos, de sus individuos o de su grupo de influencia.

La definición de poder, presupone que existen dos rostros de esa fuerza, la cara visible que son todos aquellos personajes que proponen los temas para el caso de los elitistas o los otros que toman una participación protagónica en la toma de decisiones en el caso de los pluralistas, sin embargo, esos son la parte que todos ven, los que son palpables, conocidos que están a toda luz y ejercen su influencia para que ciertas ideas lleguen a formar parte de la arena pública, pero, existe también una faceta que no todos logran ver, porque no se encuentran a plena luz, sino, son aquellos que se encuentra tras las paredes, es la parte invisible del poder, quienes son los ostenta el verdadero poder, aquellos que pasan sobreponen sus ideas y sus interés sobre los demás incluso los colectivos, generalmente son grupos de hecho con fuerte influencia económica y política que propone aquellas soluciones que permitan favorecer sus intereses.

En el mundo de las políticas públicas este tema no es nuevo y se logra evidenciar mediante el grado de politización de los Acuerdos Políticos Administrativos (APA), pues cobra relevancia la intervención de los actores denominados políticos, de ese modo “los productos, obtenidos de los APA politizados poseen un carácter menos previsible y menos técnico” (Subirats, 2012, pág. 176). En este punto, un APA ya politizados se ve envuelto por intereses diversos y separados del eje central, la solución del problema público. Otro de los elementos esenciales para identificar las facetas del poder en las políticas públicas, son el denominado juego de los actores involucrados, sobre todo los políticos, pues cada actor puede servirse de las reglas y los recursos vigentes para tratar de influir en el proceso o el producto final, de ese modo, los actores puedes tratar de modificar, anular o ajustar la política pública, generar condiciones, procurar posiciones claves a favor de sus intereses. (Subirats, 2012). Un ejemplo de estas acciones son los lobbies agrarios, energéticos, bancarios o financieros, que ejercen presión desde una faceta invisible del poder para generar cambios favorables a sus intereses.

1.4 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA

En este apartado, se estudian los modelos teóricos que ayudan a la comprensión del proceso de formación de políticas públicas y en especial, al proceso de formación de agenda pública. El objetivo es analizar de qué manera un problema social llama la atención del gobierno y permite que el problema ingrese a formar parte de su agenda.

En el área de las políticas públicas, hay dos modelos que destacan por su capacidad de explicar cómo las agendas públicas son desarrolladas, se hace referencia al modelo Flujos Múltiples de John Kingdon (2003) y el modelo de Equilibrio Puntuado de Frank Baumgartner (Capella 2005).

1.4.1 The *Window Opportunity* de John Kingdon e o modelo de equilibrio puntuado de Baumgartner

En el libro de “Agendas, alternativas, soluciones y políticas públicas”, John Kingdon (2003, apud, Capella 2005) trata de dar respuesta a una interrogante, ¿por qué ciertos problemas se vuelven importantes para los gobiernos? La respuesta a esa pregunta, permite identificar el interés de los burócratas en un problema social que les permite la generación de políticas públicas y de ese modo, resolver el problema o la carencia a la sociedad.

Para el análisis del modelo, Kingdon determina que las políticas públicas se encuentran formadas por un conjunto compuesto por cuatro procesos: el establecimiento de una agenda pública, la posible formulación de alternativas que solucionen el problema, el conjunto de soluciones y alternativas que permiten escoger las políticas públicas y la aplicación de las políticas públicas.

En este punto, John Kingdon, determinó que, era necesario la formulación de una sub agenda, con el propósito que esta fuese la base para la toma de decisión para que las políticas públicas sean implementadas. Sin embargo, la pregunta inicial aún no tiene una respuesta clara, ya que, ambas agendas se ven afectadas por circunstancias especiales y diferentes una de otra, para poder dar una solución a ese fenómeno, el autor estableció la teoría de multiflujos, la cual se compone de las siguientes relaciones: Problemas-soluciones-política.

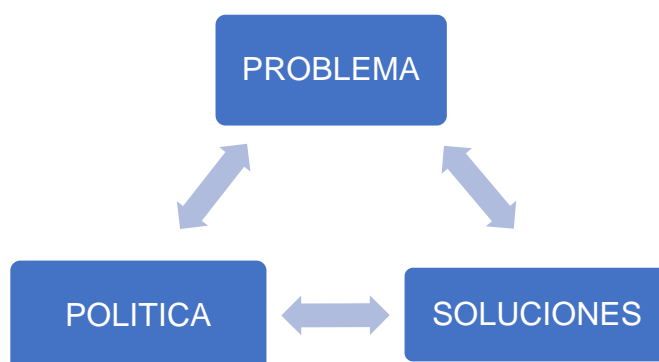
En el primer flujo, trata de determinar la forma en como los problemas son definidos,

el proceso de selección que los formuladores de políticas toman a partir de la forma en como ellos comprende el problema y a partir de esa dimensión toman la decisión de hacer algo o no. En ese sentido, entran en juego otros elementos a los que Kingdon denomina como indicadores (crisis, eventos, símbolos, cobertura mediática), a través de los cuales, los formuladores de políticas públicas, identifican la gravedad del problema.

El segundo flujo, se encuentra determinado por el conjunto de soluciones que se encuentran disponibles para la solución del problema, en este punto, la generación de alternativas de solución puede estar compuesto por una serie de actores sociales o académicos que permiten generar soluciones aplicables al problema. Esa generación de ideas, Kingdon lo compara con el proceso de selección biológico (Capella 2005) y lo define en un primer estado como un caldo primitivo de políticas a través del cual, van descartando todas aquellas políticas que no evolucionan en la solución del caso, y de esa manera sucesiva hasta llegar a la política pública que permita la verdadera solución.

El tercer flujo, hace referencia a la arena política, en este aspecto, la interpretación o forma de ver el problema y de concebir las posibles soluciones no representan mayor influencia, debido a que este estado en el proceso de formación de agenda, se encuentra influenciado en gran manera por grupo de poder factico, grupos con intereses económicos, intereses políticos que ejercen presión sobre la agenda pública, logrando de ese modo la realización de cambios, y lo que realmente permite encontrar una solución al problema público, es la capacidad de negociación de los políticos, ello permite encontrar la alternativa más adecuada al conflicto.

Figura. 3 - Relación del concepto de multiflujos en el Modelo de montaje de agenda pública de John Kingdon.



Fuente: el autor mediante el texto de John Kingdon (1995)

La figura 3, presenta la relación que existe entre las dinámicas de problema, conjunto

de soluciones y arena política dentro del modelo de formación de agenda presentado por John Kingdon, mediante, ellos es posible trazar el modelo de multiflujos en el proceso de formación de una agenda pública, y a partir de la relación dinámica entre esos flujos, es posible trazar la relación que guarda el problema social y las circunstancias políticas y sociales del momento, a través de la incorporación de un elemento determinado como ventana de oportunidades, y de ese modo, la inconformidad social pueda ingresar a la agenda pública y convertirse en un problema de carácter público y requiera una especial atención por parte de los burócratas.

Las dinámicas antes mencionadas, de los problemas, de las soluciones y las políticas, poseen caminos separados, formas diferentes para ser determinadas, por ejemplo, los problemas son definidos mediante las interpretaciones personales, experiencias o conocimientos previos de aquellos actores frente a los cuales se estén desarrollando las circunstancias sociales no favorables, las dinámicas de solución pueden ser desarrolladas mediante incentivos y no necesariamente para generar una solución específica al problema, y las dinámicas políticas tienden a seguir un camino de negociaciones, de estira y encoge de la vida política con sus altos y bajos en la dinámica social, electoral y presupuestaria, y muchas veces sin contexto técnico, pero, hay un momento en el cual esas tres dinámicas, la de los problemas, la de las soluciones y las políticas se cruzan entre sí.

Hay ciertos factores que obligan a que esas dinámicas se unan en un solo paquete, un problema de gran envergadura, que necesariamente obligue a los actores públicos a prestarle especial atención, hace que esas esferas dinámicas formen un solo conjunto. Es determinante, explicar que los elementos que pueden llegar a tener ese poder de creación son capaces de generar un espacio único que hace posible la unión de esas dinámicas y como resultado, obtener una solución de política pública para el problema.

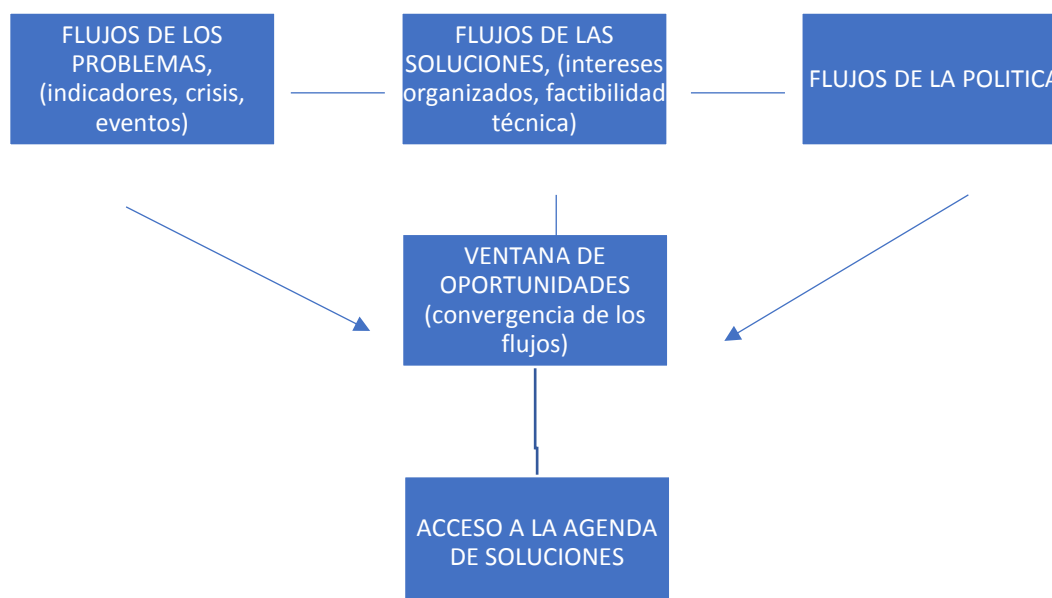
Ahora, para que ese espacio único sea posible, es necesario que en el acontecer común de la sociedad, concursen ciertos elementos que impregnen de protagonismo al problema social, de tal modo, que los actores públicos presten especial atención al problema para que busquen una solución, esos elementos necesarios, se pueden traducir en intereses económicos y electorales, de tal modo que, aquellos responsables de buscar una solución intervengan para generar buscar una solución urgente al problema, sin embargo, por sí mismo, no es suficiente para generar el espacio que permita que la propuesta de solución ingrese a la arena pública, para ello, se vuelve necesario que surja un acontecimiento especial, una oportunidad que permita el ingreso de la propuesta al espacio público.

Esa oportunidad, se puede llegar a dar mediante un cambio de administración pública, una crisis ambiental, un acontecimiento social que amerite una cobertura mediática especial, la aparición de un personaje político poderoso, un cambio de idea y mentalidad social, aspectos como esos, permiten que en la arena política, se abra un espacio, que permita ingresar una propuesta de solución política, a esa oportunidad que se abre por un breve momento, John Kingdon, la denomino como “ventana de oportunidad”, es decir, una eventualidad que permite la unión de los flujos de las dinámicas de problema, de solución y de la dinámica de política, con el objetivo que una propuesta de solución ingrese a la arena política con el objetivo de solucionar el problema.

En la siguiente figura, se muestra la relación que existe entre el modelo de multiflujos en el montaje de Agenda Pública y la ventana de oportunidades.

En la figura 4, se muestra la relación entre los 3 flujos explicados por Kingdon en el modelo de multiflujos y como la convergencia de los tres se hace posible cuando se presenta una circunstancia especial en el acontecer socio político, que permite que se genere una ventana de oportunidades que apertura el ingreso del problema a la arena pública.

Figura 4 - Modelo Multiflujos y Ventana de Oportunidades.



Fuente: el autor, mediante interpretación del texto de John Kingdon (1995).

El Modelo de Puntuación Equilibrada de Frank Baumgartner (2005) que pretende

generar un mecanismo que permita analizar largos periodos estables y cambios repentinos en el proceso de formación de políticas públicas.

El modelo se basa en la existencia de sistema macro político y en la generación de un subsistema político, esa dualidad permite un equilibrio en la formulación de políticas públicas, debido a que, un subsistema permite la creación de grupos pequeños de formuladores de políticas que mantienen los mismos criterios de interpretación en la forma de comprender al problema social, permitiendo mantener un control en las alternativas de solución de la agenda. En ese sentido, la existencia de un subsistema permite que los formuladores de políticas públicas al mantener una concordancia en la forma de interpretar el problema, genera un monopolio de políticas. La puntuación en el modelo, se da cuando se generan cambios repentinos en la arena pública, y los problemas sociales trascienden del subsistema al sistema macro político, eso debido a la intervención de grupos de presión, manejo mediático, crisis, impacto ambiental, social, en ese momento se genera la agenda pública.

Cuadro 2 - Comparativo de formación de agenda pública, entre los modelos de Kingdon y Baumgartner

	KINGDON MODELO MULTIFLUJOS	BAUMGARTNER MODELO DE EQUILIBRIO PUNTUADO
PROBLEMAS	<p>No existe un vínculo causal entre problemas y soluciones.</p> <p>Los problemas son construcciones interpretativas sobre la dinámica social.</p> <p>La definición del problema es fundamental para atraer la atención de los formuladores de las políticas.</p> <p>Los problemas son representados mediante indicadores, eventos, crisis.</p>	<p>No existe un vínculo causal entre problemas y soluciones.</p> <p>Los problemas son contruidos y difundidos</p> <p>La definición del problema es fundamental para atraer la atención de los formuladores de las políticas.</p> <p>Los problemas son representados por datos empíricos y valorados, números, estadísticas, argumentación histórico causal.</p>
SOLUCIONES	<p>No son desarrolladas necesariamente para resolver el problema.</p> <p>Generadas por la comunidad, academia.</p> <p>Soluciones técnicamente viables, cuenta con aceptación público con oportunidad de forma la agenda publica</p>	<p>No son desarrolladas necesariamente para resolver el problema.</p> <p>Generadas por un subsistema político.</p> <p>Soluciones fuertemente ligadas a una institucionalidad con valores políticos, con oportunidad de subir al macro sistema político.</p>

DINAMICA POLITICO INSTITUCIONAL	El contexto político genera suelo fértil para problemas y soluciones, las fuerzas políticas y los cambios de gobierno son factores que afecta a la agenda.	El contexto político e institucional ejerce influencia sobre la definición de problemas y soluciones
ACTORES	El presidente ejerce influencia decisiva sobre la agenda, altos funcionarios también afectan a la agenda. Grupos de presión, normalmente bloquean los problemas para evitar que lleguen a la agenda. Los medios no influyen en la formación de agenda, solo retractan los hechos ya presentes.	El presidente ejerce influencia decisiva sobre la agenda, altos funcionarios también afectan a la agenda. Los grupos de presión desempeñan un papel importante en la definición del problema. Los medios direccionan la atención de los individuos hacia la formación de la agenda.
CAMBIOS DE AGENDA	Las oportunidades de cambio posibilitan al formulador de políticas efectuar convergencia de problemas y soluciones en dinámicas políticas, cambiando la agenda.	Los momentos críticos en el cual un problema llega al macrosistema político, permite cambios rápidos de agenda en subsistemas anteriormente estables.

Fuente: Capella 2005.

En el cuadro anterior, Capella (2015) bajo el tema de perspectivas teóricas en la formación de agenda pública, realiza una comparación entre los modelos, multiflujos de John Kingdon y equilibrio punteado de Frank Baumgartner. Capella estima que, los problemas en el modelo de Kingdon se realizan mediante interpretaciones, indicadores o eventos resultantes de crisis que generan un impacto más profundo en los actores y, por otro lado, el modelo de equilibrio punteado, reconoce que los problemas se reconocen mediante datos empíricos, y representados por números valores y estadísticas. Otra de las grandes diferencias, es que las soluciones, para Kingdon son generadas en las comunidades y las que cuentan con respaldo técnico normalmente posee una aprobación de la población por lo que, tienen mayor posibilidad de formar parte de la Agenda Pública, respecto a Baumgartner, las soluciones son generadas en sistemas y subsistemas políticos, por lo que se encuentran ligadas a instituciones bajo valores políticos, así consiguen ingresar al sistema macro político. En relación a los actores, ambos coinciden que los actores públicos, especialmente aquellos que cuentan con poder políticos, económicos y sobre todo los medios de comunicación, influyen en las definiciones del problema, orientan a la población a tomar como favorable la solución que los actores estiman adecuada, en otras ocasiones, esos actores bloquean el proceso de formación o lo facilitan. Sobre el cambio de agenda, ambos estiman que las circunstancias, imprevistas y repentinas puede generar modificaciones en la agenda pública y en el modelo de Kingdon, esto permite que

el formulador de la política pueda generar los cambios en la agenda y adecuar la política al cambio repentino, respecto al modelo de equilibrio, el cambio en el sistema macro, permite hacer modificaciones en los subsistemas y poder ejecutar y reformular la política pública.

1.4.2 Estudios sobre la formación de agenda pública

Los estudios sobre el proceso de formación de agenda pública tienen como base de su investigación, el análisis de las demandas realizadas por el colectivo hacia el sistema político, de tal modo que, en la agenda pública, se encuentran todos aquellos acontecimientos que obtienen cierta atención de la población y que estos estiman que, tales situaciones deben ser del conocimiento de alguna unidad gubernamental que les permita generar una posible solución, o simplemente conocer de los hechos (Tamayo; Castillo, 2005).

Los estudios de agenda pública, tienen como característica propia, que la capacidad de atención del gobierno es siempre limitada, pues, hay muchos temas que tratar, poco tiempo, menos recursos y los problemas son definidos a partir de los valores, la capacidad de análisis y, sobre todo, de la interpretación de los hacedores de las políticas públicas, el problema es entonces, de definiciones y no de datos. (Cobb y Elder, apud Dorantes, 2008). A la valoración anterior, se le debe agregar que a la posible solución de la circunstancia social que llama la atención, se le debe valorar a través de factores como el impacto de los medios de comunicación, la evolución de conductas culturales en la población, factores de riesgo y vulnerabilidad. Y en América Latina, este tema no es algo nuevo, pues, es una de las regiones más vulnerables y donde las políticas públicas tratan de solucionar los diferentes problemas que afectan a la población.

Tal es el caso de la República del Perú mediante su proceso de construcción de agenda nacional de investigación sobre recursos humanos en la salud pública (Curisinche et al, 2011). En el caso en mención, la Autoridad Sanitaria del Perú, llevó a cabo un proceso de implementación de prioridades que incluía los aspectos técnicos, administrativos y en cuanto a recurso humano calificado. La Autoridad Sanitaria Nacional del Perú, de cara a fortalecer la gobernanza, la investigación, la capacitación técnica y profesional del personal de salud, generó un proceso de formación de agenda nacional para poder generar soluciones a los problemas de salud de la población en general, en ese sentido, esa inclusión del problema en una agenda nacional, procura la mejoría del marco legal para la

actuación en materia de salud, el financiamiento y aplicación de políticas públicas en salud, la intención en ese momento fue, de reducir la brecha entre la producción de investigación y la solución de problemas sanitarios de la población y del sistema de salud en general.

La característica propia de ese proceso, fue que durante la investigación realizada para generar la inclusión del problema de investigación de recurso humano a la agenda nacional, no existía ningún antecedente que le permitiera a la Autoridad Sanitaria determinar el procedimiento a seguir, razón por la cual, generaron los pasos a seguir a partir de la necesidad de encontrar alternativas de solución, de ese modo, el proceso de formación de agenda nacional y la manera de abordar el tema resultó en una metodología ad-hoc para el Perú, la cual, tuvo como eje principal la participación ciudadana, la deliberación y el consenso social todo ello desde una perspectiva de inclusión y de descentralización del sistema sanitario.

El proceso que determinó la pauta del trabajo de la Autoridad Sanitaria en su metodología resultó en tres fases, la primera de ellas, realizó una revisión de evidencias e información relevante de los documentos existentes en bibliotecas físicas y virtuales, consultó con organismos internacionales relacionados a la salud. La segunda fase, se realizó mediante la consulta a líderes y expertos temáticos, eso se llevó a cabo mediante, cuestionarios con preguntas abiertas y cerradas y entrevistas semiestructuradas, y la tercera fase mediante un proceso de deliberación, consenso y legitimación, la cual incluyó la creación de talleres y mesas de trabajo.

El resultado de la implementación metodológica ad-hoc, determinó los temas a priorizar con los cuales la Autoridad Sanitaria tendría que iniciar su trabajo, así como los puntos a mejorar en relación a educación de salud y trabajo de salud, tanto en sus profesionales y hacia la población en general, bajo esas prioridades, se estimó que la mejoría del sistema de salud le permitiría al país cumplir con los indicadores de desarrollo humano propuestos.

En este caso en particular, se puede identificar que si las fases y la forma en cómo se desarrolló el proceso de formación de agenda, coincide con los descritos en el cuadro de Capella para el modelo de equilibrio punteado de Frank Baumgartner, ya que el problema surge a partir de datos numéricos y estadísticas de la Autoridad Sanitaria del Perú al identificar que su personal necesita capacitaciones profesionales para afrontar los problemas de salud de la población y generar soluciones a los mismos. La generación de esas soluciones, en vista que emana de la Autoridad Sanitaria, se manifiesta el vínculo político institucional de las soluciones y sobre todo la posibilidad que estas tienen de escalar

al sistema macro político, lo importante además de lo anterior, es que, el mecanismo de consulta se hizo de una forma descentralizada, con ello, el modelo de formación de agenda de Equilibrio Puenteado se manifiesta expresamente en el proceso mostrado por la Autoridad Sanitaria del Perú.

El caso de Colombia durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2010, en los cuales su Seguridad Democrática se vio afectada por el accionar de diferentes cuerpos armados y el debilitamiento de su seguridad y soberanía, llamo la atención de los medios de comunicación y frente a la crisis de seguridad que afectaba a la población, permitió que el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe, formulara una estrategia de mano dura para restablecer la seguridad en Colombia, estrategia que fue aceptada por la población, lo que aseguro la elección presidencial en el año 2002 y su reelección en el año 2006.

En ambos casos, la política pública de seguridad implementada por el gobierno de Uribe, tuvo la atención de los medios masivos de comunicación de Colombia, y sumado a ello, la crisis y tragedia de una guerra vivida por el pueblo colombiano, a ello, se agregan los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos y el fallido acuerdo de paz de Caguán, abrieron una ventana de oportunidad que motivo el ingreso de un proyecto de represión a la agenda pública. En este caso, se logra identificar las características propias del modelo multiflujos de John Kingdon, sobre todo cuando en la crisis de la seguridad pública, fue a tal grado que llamo la atención de los medios de comunicación quienes le dieron la cobertura, en ese momento llamó la atención del presidente, y mediante un proceso centralizado determino la aplicación de una política de mano dura. Y la experiencia de no volver a vivir una guerra, sirvió como una ventana de oportunidad para que el problema ingresara a la agenda pública y lograr la política pública propuesta por el ejecutivo.

Un ejemplo de formación de agenda pública de gobierno local a nacional, bajo la dinámica de política pública de “abajo hacia arriba”, es el de inserción de recolectores de material reciclable en programa de colecta selectiva, programa que inició en San Pablo, Brasil; mediante la colaboración de las Hermanas Benedictinas y el apoyo del programa de ayuda a personas en situación de calle en ese estado brasileño (Pereira, 2011).

En vista que las personas que se dedicaban a la recolección de materiales reciclables eran discriminadas por su labor de recolección y sometidas a represión por parte de las autoridades de la fuerza pública, ya que, por la misma situación de discriminación eran consideradas como personas sin oficio, posibles criminales, eran rechazadas por el resto de la población. Frente a esa situación, el apoyo de las Hermanas Benedictinas, permitió la organización de los recolectores en cooperativas, eso favoreció la creación de

la cooperativa de recolectores autónomos de papel y otros materiales con valor de retorno.

La misma estructura de apoyo se reprodujo en Belo Horizonte, por lo que el movimiento de reivindicación de los recolectores tuvo mayor presión hacia las municipalidades involucradas, logrando de ese modo, obtener la atención de funcionarios municipales y de organizaciones no gubernamentales en apoyo a la lucha de sectores vulnerados. Ese tipo de apertura, permitió que organizaciones internacionales como la UNICEF, en la búsqueda de eliminar el trabajo infantil lograra ingresar al tema de los recolectores de material reciclable, ello, permitió una apertura de ventanas de oportunidades que fueron aprovechadas por los actores involucrados, para que el problema de los recolectores lograra escalar e ingresar a la agenda pública nacional.

El ejemplo anterior, fue tomado de un estudio denominado “De la Agenda Gubernamental Local hacia la Nacional: Inserción de los recolectores en Programas de Colecta Selectiva” (Pereira, 2011). El objetivo de ese trabajo es analizar el problema de la inclusión social y productiva de los recolectores de materiales reciclables, y la manera en cómo esa formación de agenda pública de un gobierno local logro escalar hasta la formación de una agenda a nivel nacional, la característica especial de esa transformación de local a nacional, es que la iniciativa del programa de formación de apolítica pública se hace mediante la dinámica de “abajo hacia arriba” y para desarrollar el tema, la autora toma como base el modelo de multiflujos de John Kingdon.

En el desarrollo del análisis del caso, la autora estima conveniente usar el modelo de multiflujos, pero estima que, no es el más conveniente porque presenta ciertas limitaciones, pero permitiría comprender la dinámica del caso en estudio.

La autora determina que el modelo de Kingdon, se encuentra diseñado para analizar formaciones de agenda a nivel nacional y entre actores públicos como principal protagonista en la formulación de la agenda y de las políticas públicas, pues resta importa a la dinámica social y a los grupos de interés y a la interacción de estos frente al proceso de formación de la agenda y de las políticas. Otra de las limitaciones encontradas es que Kingdon no aborda la influencia ejercida por actores extra institucionales como organizaciones de la sociedad civil, por lo que, no permite explicar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo en una democracia representativa y participativa como las instauradas en el cono suramericano, especialmente la democracia y realidad brasileña.

Para la elaboración del estudio, la autora del análisis utilizó en su metodología, la revisión bibliográfica, la observación y participación en eventos relacionados al tema, levantamientos de datos secundarios y la lectura y estudio de casos. Ello, le permitió llegar

a las conclusiones que el modelo de multiflujos de John Kingdon, no logra cubrir todas las realidades sociales y políticas, el modelo debe ser reestructurado conforme a las circunstancias de la realidad social y política del proceso de formación de agenda a analizar. También determinó, que el modelo no concibe el proceso de formación de agenda pública bajo la dinámica de abajo hacia arriba y no aborda las influencias ejercidas en la agenda por los actores inter institucionales, como el de las organizaciones de la sociedad civil, y por ello no permite explicar todas las relaciones entre el Estado y la sociedad. No permite generar valores reales porque no incorpora análisis basados en valores y creencias sociales que influyen en la interpretación y definición de los problemas, por lo que recomienda realizar el análisis del proceso de formación bajo teorías multidisciplinarias que incluyan el modelo de multiflujos y aspectos de teorías sociológicas. (Pereira, 2011).

A continuación, se presenta la etapa siguiente del modelo de ciclo de políticas públicas, el proceso de formación de alternativas de políticas públicas, para entender como estas dos etapas están correlacionadas de forma muy próxima y, en última instancia, nos permite captar de forma más consistente el proceso de formación de agenda pública.

1.5 LA FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La formulación de alternativas se puede definir como “[...] instrumentos de poder que permiten generar soluciones a los problemas públicos”. (Secchi, 2013, pág.48). Esa formulación, también se puede determinar cómo: “[...] el proceso de creación de opciones sobre el qué hacer respecto a un problema público, o inclusive, la formalización de las opciones a implementar para la solución del problema reconocido como público en la agenda oficial”. (Howlett, 2013, pág. 123)¹³.

Después que la administración pública reconoce la existencia de un problema público y la necesidad de resolverlo, los hacedores de políticas públicas, estiman el curso y las acciones que debe tomar para encontrar una solución al problema. Esa discusión formal, debe contener objetivos específicos a cumplir para que la aplicación de la solución pueda ser evaluada y determinar si la respuesta de la administración pública fue eficaz, pertinente y eficiente¹⁴. Para ello, se realizan juicios de valor, en los cuales se ponen de manifiesto la

¹³ Traducción hecha por el autor.

¹⁴ En el ámbito de las políticas públicas, se debe comprender que el termino eficaz hace referencia a la evaluación de los impactos producidos en la ejecución de las políticas en comparación con los impactos previstos en el Acuerdo Político Administrativo (PPA), hace una evaluación entre los impactos previstos y los reales, es decir, son los efectos esperados frente a los efectos medibles, e inducidos en los beneficiarios de

magnitud del problema, sus consecuencias, sus costos, sus beneficios y las alternativas disponibles para su pronta y cumplida solución.

En esta etapa de formulación de políticas públicas, es el momento en el cual, son elaborados los métodos, los programas, las alternativas y las acciones a tomar por parte de la administración para poder alcanzar los objetivos ya establecidos. En esa construcción del plan a implementar, el hacedor de las políticas públicas estima los recursos a utilizar, tanto los recursos humanos como los financieros.

Conforme a Howlett (2013) para poder alcanzar y cumplir con los objetivos establecidos en el plan de implementación, los *policy maker*, cuentan con estrategias que les permiten ejercer cierta influencia sobre los grupos objetivos,

[...] entre esos mecanismos generales de persuasión se mencionan: (a) La Premiación, que es influenciar el comportamiento mediante estímulos positivos. (b) La Coerción, el Estado como tal, tiene la investidura legítima del monopolio de la fuerza y como tal, puede ejercer un estímulo negativo como alternativa de solución. (c) Concientización, influenciar en la conducta de los grupos objetivos mediante la apelación al valor moral. (d) Soluciones Técnicas, es la aplicación de métodos, procesos, estrategias que permitan influenciar la conducta de las personas de manera indirecta, pero generando acciones directas sobre los mismo con la finalidad de alcanzar objetivos medibles mediante los resultados. (Howlett, 2013, pág.128).

En la continua búsqueda por encontrar una solución a los problemas públicos y como mejorar ese método de formulación de alternativas, Christopher Hood (1986, apud Howlett, 2013, pág. 129), desarrolló un análisis en el cual, estimó que todas las herramientas políticas que buscan resolver un problema público, usaban una de las cuatro categorías amplias de recurso de gobierno o de control. Hood, argumentó en su análisis, que los gobiernos enfrentaban los problemas públicos con datos e información obtenida mediante sus actores públicos centrales a los que denominó “Nodalidad” y que esa información fue obtenida mediante sus poderes legales o “Autoridad”, los recursos tangibles utilizados para recabar esa información se traducían en dinero, lo que equivale al “Tesoro” del Estado, todo ello mediante la instituciones formales a la que denomino “Organización”; de ese modo, estableció el modelo “NATO”

Ese modelo NATO, establece que los gobiernos en su búsqueda de resolver los

las políticas públicas. La Eficiencia, se centra en la evaluación hecha en los recursos obtenidos y su mejor utilización en la ejecución del programa y los efectos obtenidos, es la medición hecha entre la asignación de los recursos frente a los efectos resultados obtenidos y lo pertinente, muestra la relación entre los objetivos planteados en el Programa Político Administrativo y la gravedad del problema. Esa relación permite resolver o no el problema. (Subirats, 2012 pág. 225).

problemas públicos, pueden utilizar sus recursos para manipular a sus actores políticos, mediante la utilización de la información, de los recursos económicos o utilizando su fuerza coercitiva para forzar a otros actores a realizar actividades o para modificar su conducta, según le convenga al Estado.

Cuadro 3 - El Modelo NATO, acróstico de Nodalidad, Autoridad, tesoro y Organización, en el cual se establecen todas las posibles herramientas o recursos políticos de gobierno o control.

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Colecta y liberación de información	Regulación de comando y control	Verbas y prestamos	Provisión directa de bienes y servicios y empresas públicas
Asesoría y Exhortación	Autorregulación	Tasas de usos	Recursos de familia a comunidades y organizaciones voluntarias
Publicidad	Fijación de padrón y regulación delegada	Impuestos y dispensa de impuestos	Generación de mercado
Comisiones e Investigaciones	Comisiones consultivas y consultorias	Creación de financiamiento a grupos de interés	Reorganización Gubernamental

Fuente: Howlett (2013).

La primera categoría, es la establecida bajo Nodalidad o instrumentos con base en información, estas herramientas permiten a los gobiernos, divulgar informes sobre las actividades de la sociedad por medio de encuestas, estadísticas y estudios especiales, con la expectativa que los individuos cambien su conducta, mediante datos de naturaleza general para que la población pueda tomar decisiones sólidas, concretas y seguras. De ese modo, el gobierno, cuenta con diferentes herramientas, como campañas de información, método de exhortación o persuasión hacia la población, mercadeo político, indicadores de desempeño de ciertas instituciones, comisiones de investigación sobre algún hecho que le interese al gobierno dar a conocer sus resultados.

La segunda categoría, hace referencia a instrumentos con base a Autoridad, este tipo de herramientas, permite que el gobierno haga llamados que deben ser cumplidos y la no ejecución de ese llamado normalmente acarrea una penalidad. Esos llamados de ejecución incluyen, reglas, padrones, licencias, prohibiciones, leyes. Los llamados de esta categoría,

pueden ser ejecutados de manera directa por el gobierno o pueden ser delegadas a actores no gubernamentales, lo que implica su autorregulación.

Las herramientas con base al Tesoro, esta categoría, hace especial atención a los recursos financieros que tiene el gobierno para incentivar que los actores privados acompañen las actividades o los deseos establecidos por el gobierno. Son herramientas de transferencias financieras a individuos, empresas y organizaciones. Entre esas herramientas, se pueden mencionar, los impuestos, las tasas y subsidios, políticas de transferencia de renta.

Instrumentos relacionados a la organización, el gobierno puede realizar todas sus actividades mediante la contratación y el desempeño de sus funcionarios y la inyección de recurso financiero a sus actividades. Puede generar empresas públicas, socios públicos privados que le permitan generar obras, bienes y servicios que le permitan desarrollar sus actividades y generar su control. Y una de las características más importantes es que puede generar y organizar mercados, bajo la manipulación de la oferta y demanda.

Estos son “instrumentos de control de la acción pública, tienen el objetivo de hacer una medición del desempeño, de promoción de nuevas formas de gobernanza y de analizar la complejidad de las políticas” (Pimenta, 2017, pág. 24), pues a través de los instrumentos, tienen la facultad de captar información e inducir comportamientos en los individuos y colectivos a partir de las herramientas arriba presentadas.

En el siguiente capítulo se presente en detalle la metodología utilizada en este trabajo. Se destaca el método utilizado, las técnicas de investigación y recolección de los datos, así como las fuentes utilizadas a lo largo del estudio.

2. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

La parte medular del trabajo es la investigación del tema y las variables que son objeto de estudio. Para una mejor comprensión de del trabajo es necesario definir el concepto de investigación, esta se puede describir de manera básica como “un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno”. (Hernández, 2010, pág.4). En el acontecer de la ciencia y la historia, han surgido diversas corrientes de pensamiento y de forma paralela sus marcos interpretativos, los cuales originaron diferentes rutas de búsqueda del conocimiento, sin embargo, existen dos enfoques principales para indagar: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo de la investigación.¹⁵ Ambos enfoques, cuantitativo y cualitativo emplean procesos metódicos, empíricos y cuidadosos en la producción de conocimiento, por lo que, la definición antes descrita aplica a ambos enfoques y emplean de manera general cinco fases interrelacionadas;

Llevan a cabo la observación y evaluación de fenómenos; Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y la evaluación; Demuestran el grado de fundamento que poseen las ideas o suposiciones; Revisan las suposiciones y las ideas sobre la base de las pruebas o del análisis; Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar y fundamentar las ideas o suposiciones, e inclusive para formular nuevas ideas. (Hernández 2010 pág.4).

En relación a la metodología de este estudio, la investigación utiliza la perspectiva cualitativa, entiéndase como “[...] una investigación que busca respuestas a preguntas que hacen referencia a como se produjeron los fenómenos sociales y la experiencia colectiva junto a sus posibles significados”. (Denzin y Lincoln 2011, pág. 7). Pues lleva como objetivo, analizar y observar los fenómenos y hechos con la intención de interpretarlos según sus características y naturaleza y relacionarlos con otros hechos sociales que permitan su mejor comprensión.

Además del enfoque cualitativo y cuantitativo, vale la pena mencionar al enfoque mixto, según Hernández (2010, pág. 546) denominado también, investigación integrativa, métodos múltiples, estudio de triangulación o investigación mixta, y consiste en tomar las

¹⁵ El enfoque cuantitativo en las ciencias sociales, tienen su fundamento en la obra de Auguste Comte (1798-1857), ellos propusieron que el estudio de los fenómenos sociales requiere un enfoque científico, por lo que, establecieron que todos los fenómenos que estudiaban las ciencias, pueden ser medibles. El enfoque cualitativo tiene su origen en Max Weber (1864-1920), quien agregó que además de los términos de la descripción y medición de las variables sociales, se debían considerar los significados subjetivos y la comprensión del contexto donde ocurren los fenómenos en estudio.

cualidades de los enfoques cualitativos y las fortalezas del enfoque cuantitativo con la intención de obtener una visión más amplia del fenómeno social, en palabras más sencillas, es la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo.

La Figura 5 muestra que, bajo el enfoque del proceso cualitativo se identifican ciertas fases, y según Hernández (2010) esas fases giran alrededor del marco de referencia, esa revisión literal se puede dar en un inicio y complementarse en cualquier etapa de la investigación, el proceso inicia con el planteamiento de una idea y de un problema, continua con el diseño del plan de la investigación, en esta fase se determinan los instrumentos a utilizar para hacer la recolección de datos y posteriormente su análisis, de ese modo, se logra interpretación y la elaboración del reporte de resultados, es importante mencionar que, “este método no es excluyente de utilizar datos numéricos en la interpretación del fenómeno social, por lo que puede contener características del método cuantitativo”. (Hernández, 2010 pág. 547)

Figura 5 - Proceso del enfoque cualitativo, este utiliza la recolección de datos, con la finalidad de descubrir, reformular y dar respuesta a preguntas en la investigación



Fuente: Elaboración del autor con base en la literatura de Hernández Sampieri, 2010.

En ese sentido, la metodología del presente estudio está compuesta de varios momentos. En primer lugar, fue realizada una revisión bibliográfica sobre el proceso de formación de agenda pública, así como, sobre la construcción de alternativas de políticas públicas. Y, además fueron investigados estudios relevantes que han trabajado sobre esos

asuntos. Para eso, fueron consultados libros, artículos, informes gubernamentales y demás producciones escritas que contribuyeron para la construcción del marco teórico de este trabajo.

El segundo momento, estuvo focalizado en la investigación empírica. Esta parte se orientó por medio del abordaje cualitativo. En este caso, se realizó una investigación de campo en El Salvador con el objetivo de llevar a cabo la recolección de información primaria sobre el problema del agua en el país, el proceso de formación de agenda pública y la formulación de alternativas al problema. Lo cual es fundamental para el tratamiento, comprensión y análisis más profundo del objeto de estudio. La investigación de campo en El Salvador, se realizó durante el periodo comprendido entre enero y mayo de dos mil diecinueve, y de octubre de ese mismo año hasta febrero de dos mil veinte.

La investigación de campo, consistió en realizar visitas a los actores públicos y privados que poseen relación directa con el problema del agua en el país, la recolección de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas, siendo esta “[...] una técnica de pesquisa para recolección de perspectivas y creencias sobre determinados fenómenos.” (Denzin y Lincoln, 2011, pág. 643)

En el caso particular de esta investigación, por un lado, fueron abordados especialistas sobre el asunto, actores de la sociedad civil organizada y actores públicos. Las preguntas guías para la realización de las entrevistas se presentan en el Anexo A y B, respectivamente. Es importante destacar, que las preguntas guías fueron construidas a partir de la revisión de la literatura sobre los conceptos de formación de agenda pública y construcción de alternativas de solución, que serán desarrollados en el próximo capítulo.

Entre los actores que fueron consultados, se encuentran, las organizaciones civiles y gubernamentales que han tenido participación en la propuesta de Ley General de agua y en las posibles soluciones al problema en mención. Estos actores entrevistados fueron: asesor experto en agua y minería del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP); Presidente y ambientalista del Centro de Tecnología Aplicada (CESTA); Asesor del despacho ministerial y ambientalista del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN); representante de la Comisión Política de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa de El Salvador, específicamente, Diputada de la Comisión y diputada por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y diputada del partido Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN); Director Técnico de ANDA; al Coordinador Regional de ANDA y al Investigador y Consultor de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Centroamericana

de Ambiente y Desarrollo del Sistema de Integración Centroamericano. El objetivo es recabar información y la posición de los diferentes actores sobre el problema del agua en El Salvador y las posibles soluciones que esas instituciones están trabajando para poder resolver el problema público.

Cabe relatar el proceso de contacto con estos actores, que, de hecho, fue una tarea compleja y se extendió a la largo de esta investigación. Se contactaron a los actores públicos en sus oficinas públicas, este proceso se realizó mediante solicitudes formales de audiencia y posteriormente un seguimiento telefónico hasta concretar la cita.

Se realizaron cinco visitas a los parlamentarios vinculados a la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, en la primera ocasión se entregaron once solicitudes formales para concertar una entrevista relacionada al problema del agua, de los cuales, únicamente aceptaron 2 parlamentarias, a quienes se les realizó la entrevista en medio de una sesión parlamentaria, sin embargo, para poder concretar, se tuvo que realizar llamadas telefónicas de seguimiento durante los meses de enero a marzo de dos mil diecinueve. El resto de parlamentarios, no rechazaron la solicitud, simplemente postergaban la posible fecha de entrevista o tenían reuniones de comisiones parlamentarias y visitas de campo que les impedían concretar la cita.

A partir de la segunda quincena de enero de dos mil diecinueve se solicitó entrevista en los organismos internacionales con sede en El Salvador, se entregaron solicitudes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quienes, si aceptaron la entrevista, pero el día de cita, manifestaron que no era posible por haber surgido una reunión de último momento. De igual manera, se solicitó en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pero no hubo ninguna respuesta.

En el mes de marzo de dos mil diecinueve, se solicitó entrevista con la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, y las autoridades determinaron que la entrevista seria realizada por un investigador del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Con la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA) institución autónoma, encargada de captar recurso hídrico y mayor distribuidor de agua a nivel nacional, surgió una eventualidad, se solicitó la entrevista en enero de dos mil diecinueve y rotundamente se manifestaron que no darían ese tipo de entrevista. Sin embargo, en junio de ese mismo año se hizo cambio de gobierno y bajo la nueva administración, en el mes de octubre de dos mil diecinueve se solicitó nuevamente una audiencia con el presidente de la institución, la cual demoró treinta días en concretarse, finalmente se logró realizar a finales del mes de noviembre de ese año.

También se solicitó una entrevista con el Secretario General de la Universidad de El Salvador (UES) y de la Fundación Guillermo Manuel Ungo, pero no hubo respuesta positiva sobre lo solicitado.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, otorgó una entrevista en las veinticuatro horas posteriores a haberla solicitado al despacho ministerial, de igual manera sucedió con la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD) y con la organización no gubernamental CESTA amigos de la tierra, El Salvador, quienes no demoraron en aportar sus apreciaciones sobre el problema del agua en el país.

Un caso muy particular sucedió en diciembre de dos mil diecinueve, y un grupo cincuenta personas tenían obstaculizada una de las principales carreteras del país, ellos estaban protestando y demandando a las autoridades porque no tenía el servicio de agua potable desde hace dos meses, en ese momento se solicitó la entrevista con una de las personas que estaban al frente del bloqueo, porque se consideró importante obtener la información de las personas que sufren directamente las consecuencias de no tener el acceso a agua potable.

Fotografía 1 - Grupo de ciudadanos realizando un bloqueo de calle en el Boulevard Constitución, San Salvador por falta de agua en sus comunidades, diciembre de 2019



Fuente: La Prensa Gráfica (2019).

Finalmente, posterior al proceso de recolección de información documental, verbal y mediante las entrevistas realizadas a los actores públicos y privados, se pasó a realizar el análisis de la información obtenida. Esa estructura que se describe en el párrafo anterior, se detalla como análisis de contenido, el cual, hace referencia al proceso mediante el cual se realiza una clasificación o codificación de la información, es una técnica de investigación, que tiene como finalidad la descripción objetiva y sistemática del contenido esencial de un texto. Conforme a Bardin (2011), ese proceso de análisis se realiza mediante la descomposición objetiva de la información, es decir, se agrupan expresiones con rasgos comunes que permiten generar categorías, las cuales, deben respetar características como ser homogéneas, objetivas, pertinentes y exclusivas. De ese modo, es posible expresar el contenido de la información de manera interrelacionada, consecuente y de manera coherente.

En el caso específico, el estudio del proceso de formación de agenda pública en problema del agua en El Salvador, exigió realizar una investigación de campo, eso permitió tener una relación más estrecha con el objeto de estudio y con los actores involucrados, exigió una aproximación directa con los hechos relacionados al tema, el objetivo era recolectar datos primarios que permitieran la elaboración del marco de referencia en la parte empírica y de ese modo logran comprender más en detalle la temática de la investigación.

Por otro lado, la parte empírica también estuvo orientada a la investigación documental. Especialmente, se refiere a la consulta de documentos, noticias de medios de información impresa y digital, fotografías, grabaciones, informes y otros documentos de fuentes primarias. Estos comprenden materiales como proyectos, informes, memorándums, actas, fuentes no escritas (fotografías y grabaciones) y otros.

A continuación, se detalla el cuadro 4, en el cual se explican cuáles fueron las fuentes utilizadas en la elaboración de la investigación, se hace una distinción entre fuentes primarias y secundarias. Según Hernández (2010) las fuentes primarias se definen como aquellas que proporcionan de manera directa o de primera mano la información necesaria para identificar, recopilar, analizar e interpretar los resultados y de ese modo, comprender el fenómeno social. Por otro lado, las fuentes secundarias son aquellas que poseen información reelaborada o sintetizadas, son textos con base en fuentes primarias, lo que implica que pueden llegar a poseer generalidades, análisis, síntesis, interpretaciones y evaluaciones.

Cuadro 4. Fuentes Utilizadas en la investigación del trabajo.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN	
Fuentes Primarias	Fuentes Secundarias
Se realizaron entrevistas con los actores públicos relacionados al tema del agua.	Bibliografía sobre políticas públicas.
Entrevistas con los actores privados relacionados al tema	Bibliografía sobre procesos de formación de agenda pública.
Se estudio la Declaración de los Derechos Humanos, resoluciones de la OEA, Naciones Unidas.	Se analizaron artículos científicos sobre el tema del agua.
Se analizó la Constitución de la República de El Salvador en cuanto a Derechos Humanos se refiere.	
Se analizaron los proyectos de ley general de aguas	
Noticias sobre el tema del agua en periódicos locales en El Salvador	
Fotografías de personas en protesta por falta de agua potable.	
Artículos en revistas ambientales	
Informes sobre el tema del agua y su impacto en la agricultura emitido por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador	
Informes del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El salvador sobre el agua y su contaminación.	

Fuente: El autor (2020) con base a lectura de Hernández (2010).

En el siguiente capítulo, se identifican las organizaciones internacionales que realizan actividades relacionadas con el tema del agua en El Salvador, esas actividades e informes, se establecen como antesala a la solución del problema, la clasificación se realiza a partir de los objetivos de estudio y actividades relacionadas al cuidado del medio ambiente y en especial, sobre el Derecho Humano de acceso al agua y la sanidad.

3. ORGANISMOS INTERNACIONALES E INSTITUCIONES NACIONALES Y SU RELACIÓN CON EL PROBLEMA DEL AGUA EN EL SALVADOR.

En este capítulo se explica cuál es la orientación que tienen algunas de las organizaciones internacionales y locales que velan por la gestión económica, Derechos Humanos, el cuidado del medio ambiente, y la gestión del agua en El Salvador.

El capítulo se divide en dos partes, la primera se hace mediante la presentación las organizaciones internacionales bilaterales y multilaterales más relevantes respecto al problema del agua y se presenta de manera general los objetivos y las acciones que cada organización realiza a nivel global, posteriormente se explican las actividades que actualmente cada una de ellas realizan directamente en el territorio de El Salvador. Es importante mencionar que, entre las organizaciones mencionadas, estas tienen un peso político y económico, las cuales, cada una ejerce en el ejercicio de sus funciones con la finalidad de cumplir con sus objetivos y metas planificadas para el país.

La segunda parte, habla un poco sobre las organizaciones nacionales y sus actividades respecto al problema del agua para finalizar con un cuadro en el cual se resumen en el cual se explica cuáles son las organizaciones locales y las actividades que estas realizan en la gestión del problema del agua en el país.

3.1 Las organizaciones internacionales, bilaterales y multilaterales, sus actividades actuales en el país relacionadas al problema del agua.

La Organización de Estados Americanos (OEA), data desde 1948, es una organización regional y continental integrada por treinta y cinco países miembros, todos independientes y pertenecientes a América, cuenta con setenta y dos países adicionales bajo la calidad de observadores permanentes, y el objetivo de la organización es ser un centro político para la toma de decisiones, para fomentar el diálogo multilateral y sobre todo la integración de América. Para ello reúne a los líderes del continente para abordar temas y oportunidades para la región con la intención de generar una cooperación entre los Estados miembros y los Estados observadores.

Desde su creación, la OEA a través de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), ha mantenido como eje principal la gestión integral y sostenible del recurso

hídrico y ha procurado generar relaciones de colaboración y soporte técnico, así como la construcción de intereses comunes entre los estados miembros.

El protocolo de San Salvador de 1988, establecía el Derecho a la salud y a un medio ambiente sano, y de conformidad a las resoluciones 2347 “Reunión Interamericana sobre aspectos económicos, sociales y ambientales vinculados a la disponibilidad y acceso al agua potable” y 2349 (XXXVII-O/07) “El agua, la salud y los Derechos Humanos” de la Asamblea General de OEA, el Derecho a la salud y a un ambiente sano son prerequisites para tener un desarrollo sostenible y en las cuales, enfatiza la Asamblea General, que el Derecho al agua es fundamental para la vida.

Debido al punto anterior y continuando con el sentido de las resoluciones antes mencionadas, la OEA exhorta a cada uno de los países miembros a reafirmar y continuar con las labores de gestión integral del recurso hídrico y todos los acuerdos regionales e internacionales adoptados, todo ello, con especial atención a garantizar el acceso equitativo, igualitario y no discriminatorio y sobre todo a un precio accesible en especial a la población menos favorecida.

Y, en vista de ello, según lo expresado en las resoluciones la OEA actuará como foro de concertación con el objetivo de facilitar el dialogo y promoverá la cooperación bilateral y regional entre los Estados miembros y pondrá especial atención a las gestiones de recurso hídrico transfronterizo y en humedales.

En ese sentido la OEA, continuará mediante su Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) en la elaboración de estrategias y planes hemisféricos de acción que mejoren el acceso al agua y su saneamiento.

Un punto importante, es que la Organización de Estados Americanos, mediante las resoluciones AG/RES. 02760 (XLII-O/12) y AG/RES.2349 (XXXVII-O/07), enfatizan el Derecho soberano que posee cada país para la regulación de sus propios recursos hídricos y establece que esa regulación será conforme con el uso y las costumbres de los pueblos, sean urbanos, rurales o indígenas.

Entre las resoluciones de la OEA, esta estima que cada Estado es el responsable de la regulación de los recursos en su territorio, incluyendo el agua, por tanto, la mitigación de desastres naturales, contaminación de suelo, agua y aire, y la planificación de estrategias para disminuir la vulnerabilidad de la población son responsabilidad de cada Estado, para lograr ello, deben tomar en cuenta que los recursos son limitado y finitos. Ahora, para poder ayudar a los Estados miembros, la OEA, busca generar proyectos de investigación, planificación y ejecución de políticas públicas que permitan a cada estado miembro a

cumplir con los objetivos económicos, sociales y culturales que promueven a través de sus declaraciones, pactos, protocolos y resoluciones.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizó una visita in loco a El Salvador, del 2 al 4 de diciembre de 2019, la comisión fue invitada por parte del Estado salvadoreño y desde hace 32 años que no se realizaba ninguna visita por parte de esa organización que comprende la estructura de la OEA, el objetivo de esa visita, fue observar la situación de los Derechos humanos en el país y confirmar los compromisos del Estado en materia de Derechos Humanos.

La Comisión, reconoció que el problema sobre Derechos Humano en El Salvador, es de carácter estructural y que se deben realizar cambios al interior del Estado para que se pueda dar a cabalidad el fiel cumplimiento y el respeto de los Derechos, determinaron que aún hay tareas pendientes por hacer y que las mismas se encuentran así desde la finalización del conflicto armado.

Respecto al problema del agua, la Comisión dijo que El Salvador tiene la tasa per cápita¹⁶ más baja de toda la región centroamericana y que el problema se agudiza porque el país depende de fuentes y cuencas hídricas que provienen de terceros países (Guatemala y Honduras) y en los cuales existen proyectos mineros generando contaminación transfronteriza.

Durante la visita, la Comisión pudo observar los siguientes problemas en relación al agua en El Salvador:

- Que existe una falta de producción de agua en los pozos administrados por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).
- El servicio de agua potable, es eficiente y no es continuo, el servicio de caracteriza por tener racionamientos y con una mala calidad de agua, lo que indica que el saneamiento del líquido no es el adecuado.
- Existe contaminación y deterioro de los mantos acuíferos, manantiales y sobre explotación de los mismo por parte de la empresa privada, lo que hace referencia a que en el país existe una prioridad al interés individual frente al colectiva y se trata de beneficiar a los intereses de capitales.

¹⁶ Para mayores informaciones, consultar: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>

- Determinaron que existe una mala administración en la gestión de la distribución del líquido, falta de equidad en el cobro de las tarifas y sobre todo privilegia la demanda comercial, agrícola e industrial en detrimento del consumo humano.
- Se estimó que existe una gran presión sobre las autoridades gubernamentales y municipales por parte de la empresa privada, para obtener permisos de construcción, vertimiento de aguas residuales sin tratar.
- Existen indicios de corrupción y de privilegiar los intereses privados y el uso de parámetros que no van en concordancia con los Derechos Humanos al agua.

La Comisión explicó en su informe que, el agua es vital para la vida y que el goce de ese derecho permite el ejercicio, goce y disfrute del Derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal y que estos son inherentes a los Derechos de vivienda y alimentación, por ello, es necesario que el Estado tome ciertas acciones para garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos, entre esas recomendaciones están: garantizar la satisfacción a un nivel esencial de acceso de agua en calidad y cantidad aceptables para el consumo humano sin ningún tipo de discriminación. Abstenerse de realizar cualquier práctica o actividad que impidan o menoscaben el acceso al agua potable, garantizar el acceso al agua en condiciones de igualdad y respeto, sobre todo a las personas y grupos vulnerables y menos favorecidos. Se debe impedir que terceras personas naturales o jurídicas, menoscaben el acceso de agua, contaminen o restrinjan el acceso a agua potable y para ello deben adoptar medidas legales. El Estado, debe generar una legislación y políticas públicas pertinentes sobre la gestión del agua y sobre todo anteponer principios de Derechos Humanos y no privilegiar el interés individual sobre el colectivo, en el marco normativo, establecer procesos que permitan la reparación de daños ambientales y civiles por parte de actores públicos y privados, y generar proyectos de desarrollo en beneficio de la población y el acceso al agua, y por último, se deben generar procesos jurídicos de rendición de cuentas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), nace el 24 de octubre de 1945, por la firma de 51 Estados que se reunieron para darle vida a una de las entidades más grande a nivel mundial, en la actualidad, la organización cuenta con 193 Estados miembros.

La característica principal de la organización es su internacionalización y su carácter supranacional, permiten que esta pueda realizar funciones de pacificador entre los Estados,

generar dialogo y relaciones de amistad entre los miembros.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Agenda 2030 como un mecanismo de continuación para el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030, cuenta con un plan de acción para la erradicación de la pobreza en todos sus ámbitos. La agenda está compuesta por 17 objetivos de Desarrollo Sostenible y posee 169 metas conexas entre las que busca la lucha contra el cambio climático, la erradicación de la pobreza, el hambre, temas de género entre otras.

La Agenda 2030, entró en vigor el 1 de enero de 2016, y en este caso, el agua tiene su objetivo (ODS 6), y se enfoca en tratar de lograr un acceso universal de los servicios de agua potable, incluye también el acceso a los servicios de saneamiento e higiene, así como a la reducción de contaminación de los cuerpos de agua con químicos industriales, agrotóxicos, pesticidas, y sobre todo el uso eficiente del recurso hídrico a través de una gestión integral del recurso y a la recuperación y conservación de los ecosistemas relacionados al recurso, además, establece la importancia de la participación de la comunidad en el cuidado, la conservación y el uso adecuado y sostenible de los cuerpos de agua.

Según las Naciones Unidas, “el agua libre de impurezas y accesible es necesaria para la construcción del mundo donde todos queremos vivir, y existe suficiente agua en el planeta para poder conseguir ese sueño” (Naciones Unidas, 2018). Sin embargo, estiman que, para el año 2050 el 25 % de la población mundial vivan en una región con escasez crónica de agua debido a la mala gestión en recurso hídrico, eso, afectaría en gran manera a la seguridad alimentaria mundial, aumentaría la pobreza y la hambruna, de allí, la importancia del cuidado y de generar programas y estrategias que les permitan a los países miembros de la organización reaccionar justo a tiempo para revertir la situación de crisis.

Para lograr todo lo anterior, la Asamblea General mediante la Agenda 2030 trazó la ruta para conseguir la meta del desarrollo sostenible, y en relación al agua, establece seis metas: I) Lograr el acceso universal al agua potable a un precio asequible para todos; II) lograr el acceso a servicios de saneamiento higiénico adecuado y equitativo, poner fin a la defecación al aire libre y sobre todo prestando especial atención a mujeres y niñas y a personas en situación de vulnerabilidad. III) mejorar la calidad del agua evitando la contaminación de fuentes de agua con químicos, agrotóxicos, pesticidas; IV) incentivar el uso eficiente del recurso hídrico, garantizar la sostenibilidad en la extracción del recurso y su abastecimiento; V) Implementar una gestión integral del recurso hídrico; VI) Proteger y restablecer los ecosistemas.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 28 de julio de 2010 reconoció el acceso al agua potable y al saneamiento como un Derecho Fundamental, lo estableció como un Derecho básico, previo para la consecución de otros Derechos, la resolución como tal, fue respaldada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y posteriormente bajo la resolución A/RES/70/169 del 17 de diciembre de 2015 la Asamblea General estableció como Derechos separados el Derecho de acceso al agua potable y el Derecho al saneamiento.

Las Naciones Unidas en participación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizaron en el año 2016 una evaluación sobre el respeto al cumplimiento de los Derechos Humanos, y en sintonía con las resoluciones de la Asamblea General, durante ese proceso, se hizo la evaluación sobre el acceso al agua y al saneamiento, la visita de Léo Heller, Relator Especial para el agua y Saneamiento de la ONU, se llevó a cabo durante el mes de mayo de 2016 y las recomendaciones fueron presentadas al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el mes de septiembre de ese mismo año.

Durante la visita, el relator especial, explicó que, respecto a los objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, el país los superó por mucho las metas propuesta para el año 2015. Según el informe de la ONU-El Salvador, la visita duró ocho días, con reuniones de trabajo con dirigentes indígenas, diputados, alcaldes, autoridades del Ministerio de Medio Ambiente, en los referidos talleres de trabajo, el relator especial, explicó sus observaciones y determinó lo siguiente:

- Que en El Salvador, aún existe una brecha muy amplia en lo que respecta al acceso al agua entre los sectores de la población urbana y rural, pues las personas en las zonas rurales, especialmente aquellos que trabajan en las actividades del campo, tienen comprometido un 16% de sus ingresos mensuales en la adquisición de agua, muchas veces de mala calidad, el mismo problema pero en menor medida se encuentra entre la población urbana a diferencia que tienen menos comprometido sus ingresos, pero con el agravante que, en la zona urbana si se cuentan con cañerías para agua potable pero que lamentablemente no posee un servicio las 24 horas del día, y estimó que esa constante de falta de agua, o el servicio interrumpido, afecta la realización y el goce de otros Derechos, por lo que el Estado salvadoreño, aún tiene muchas actividades pendiente que ejecutar para cumplir a cabalidad con

la garantía de fiel cumplimiento y respeto hacia los Derechos Humanos de sus población.

- Que en promedio unas 600,000 personas no cuentan con ningún tipo de servicio de agua potable ni saneamiento.
- Que más un millón de personas tienen un mal servicio de agua potable, de manera interrumpida y donde no se les garantiza ni su cantidad ni su potabilidad.
- Que existen 1,100 centros escolares que no cuentan con instalación de cañerías para el servicio.
- El 37.4% de los hogares tienen acceso a servicio sanitario, acceso a inodoro mediante conexión a alcantarilla.
- Un 7% de la población rural aún defeca al aire libre.
- Estimó que existe una enorme contaminación del Rio Acelhuate debido a la descarga de agua no tratada desde los hogares en la zona urbana y por las industrias.
- La contaminación del Rio Lempa, es el principal afluente del país y de donde se toma agua para proveer agua potable.
- Sobre explotación de mantos acuíferos estratégicos.

Así mismo, el relator especial, determinó cuales serían las recomendaciones para poder solucionar los problemas antes mencionados:

- Establecer un marco jurídico especial sobre la gestión integral hídrica en el país, donde deben participar todos los actores involucrados en el tema del agua.
- En el marco legal, debe haber un ente rector independiente que gestione de manera independiente y sin ninguna influencia privada.
- Debe haber un plan de cooperación entre los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, con la finalidad de tener un proyecto de limpieza del Rio Lempa por ser aguas superficiales que son compartidas por los tres países.
- El uso del agua superficial y subterránea, son de uso primordial para el consumo humano, otros usos deben ser racionados.
- Racionalizar el uso de agua en la actividad agrícola.

- Recomendó la elaboración de un Plan Nacional de agua y saneamiento, con características participativas entre todos los sectores.
- Solicitó garantizar un servicio de agua potable, con especial atención a centros escolares.

El relator concluyó que es necesario que Estado de el Salvador, genere políticas públicas claras con la racionalización del agua en actividades agrícolas, priorizar el consumo del agua en primer lugar para uso y consumo humano, y generar políticas respecto al consumo del agua y poner especial atención a los Derechos de los pueblos indígenas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), es un organismo especializado de las Naciones Unidas, tiene como objetivo la seguridad alimentaria, para ello busca erradicar el hambre y la pobreza. Y busca el cumplimiento de esos objetivos mediante la ejecución de programas de desarrollo de cultivos, transferencia técnica y tecnológica de los Estados miembros desarrollados hacia aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

Como parte de las Naciones Unidas, la FAO busca el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para ello, pone en marcha programas de discusión política, foros técnicos y especializados sobre cambio climático, gestión del agua, programas de recuperación de ecosistemas relacionados con el agua y la agricultura, mecanismos de mejora en la explotación de los recursos para obtención de alimentos.

En El Salvador, la FAO tiene en ejecución programas de gestión de agua relacionados a la agricultura y ganadería, programas de agricultura familiar, desarrollo rural y alivio de la pobreza.

La FAO en El Salvador, junto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y forestal (CENTA), se encuentra ejecutando programas que ayudan a la población rural a salir de la pobreza, desnutrición y a través de los cuales se transfieren conocimiento y tecnología que les permita mejorar y diversificar sus cultivos.

Los programas en ejecución son:

- Programa de abastecimiento nacional para la seguridad alimentaria y nutricional.
- Programa de agricultura familiar para el encadenamiento productivo.
- Programa para la innovación agropecuaria.

- Programa de enlace con la industria y el comercio.

Entre los logros que la FAO ha obtenido de la ejecución de los programas se tienen los siguientes: se ha logrado una participación de más de 50 mil familias de la zona rural del país, especialmente aquellos municipios que reportan mayor índice de pobreza, desempleo y criminalidad; se ha reducido en un 2% la desnutrición infantil y los índices de mortalidad; diversidad de productos y mejoras en el patrón de consumo alimenticio de los participantes; ha aumentado en un 20% la equidad de género en las familias que han participado de los programas; se ha llevado a cabo micro emprendimiento en las zonas rurales donde las propietarias son las mujeres jefas de hogar que se encuentran en vulnerables por ser las madres solteras, y se ha mejorado el acceso al empleo mediante la figura de empleo joven rural, en los cuales se les ha capacitado en técnicas agrícolas sostenibles y amigables con el medio ambiente.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se encarga de generar las normas mundiales por las que se debe regir el comercio entre las naciones y su principal función es que la actividad comercial entre sus miembros se lo más fluida, previsible y libre, por ello su función es que la actividad comercial, llegue a todos incluyendo los beneficios que esto puede acarrear.

Desde su inicio, el sistema multilateral de comercio, no tenía previsto optar por políticas ambientales en sus acuerdos, sin embargo, a partir de 1994 los ministros de comercio de los Estados miembros decidieron empezar a incorporar políticas ambientales en sus acuerdos, por ello, establecieron el Comité de Comercio y Medio Ambiente y, a través de este han incorporado temas de trabajo, relacionados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y políticas ambientales.

La OMC, establece que, su objetivo principal en relación al Comité de Comercio y Medio Ambiente, es de estudiar las relaciones entre el comercio y el medio ambiente, sus implicaciones y lo que puede hacer al respecto es formular recomendaciones sobre cambios cuando esas relaciones afecten a las normas del comercio. El Comité, debe regirse por los principios de no discriminación de productos y de naciones productoras, pues el trato que cada miembro debe de otorgar es de nación favorable y de producto nacional, el otro principio que se debe respetar es la prohibición a las importaciones del producto de otros miembros.

La OMC, reconoce que cada Estado miembro, tiene la facultad de legislar sobre el cuidado del medio ambiente y a lo cual la OMC no posee ninguna facultad de intervención,

sin embargo, la organización estima que si la aplicación de cierta legislación de protección del medio ambiente, llegue a violar los principios que rigen al comercio, los miembros afectados pueden interponer sus quejas y la OMC realizará las recomendaciones pertinentes.

Respecto a las actividades de la OMC en El Salvador y en referencia al medio ambiente, no fue posible encontrar ningún tipo de documento que hiciera alusión al tema, la única relación sobre el medio ambiente, fue lo ya antes explicado, que la OMC se apega a los objetivos de desarrollo sostenible presentados por la ONU y que la OMC, se encarga exclusivamente de las recomendaciones y actividades referente al comercio.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), reconoce que la estabilidad macroeconómica y la eliminación de distorsiones en los precios, permite tener una visión mejor de los impactos ambientales que genera la actividad económica, y de ese modo poder generar las recomendaciones necesarias para poder proteger el medio ambiente. También reconocen que, muchas veces la estabilidad macroeconómica no es suficiente para proteger al medio ambiente de la actividad económica, pues el crecimiento puede generar un balance negativo en la naturaleza, esto, debido a problemas estructurales en los países miembros, a la falta de normativas aplicables o a la ineficacia o inexistencia de normas que protejan al medio ambiente del crecimiento económico, continua que ante esas negativas estructurales en los países miembros, el FMI establece las recomendaciones, asesorías y reestructuraciones necesarias para garantizar el crecimiento económico y el bienestar del medio ambiente.

Como parte del compromiso que tienen el FMI con los miembros de la organización, este se ve en la necesidad de solicitar cooperación al Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, para poder recomendar la generación de políticas de protección ambiental y de cambios económicos. El FMI, reconoce que el problema ambiental es complejo y por ello, busca la cooperación de otras instancias internacionales, especialmente al Banco Mundial, para la generación de recomendaciones ambientales, pues en esa complejidad ambiental, las políticas y reestructuraciones económicas pueden mejorar significativamente las condiciones ambientales de los estados miembros, pero además el FMI establece que, las políticas ambientales insostenibles pueden comprometer seriamente el crecimiento económico y social.

El FMI emitió un comunicado de prensa en el cual manifestó, que en el mes de abril de 2020 otorgó al Estado de El Salvador un préstamo por US\$389 millones, el primer desembolso hecho al país desde hace 30 años, el objetivo del empréstito es otorgar un equilibrio en la balanza de pagos derivada de la pandemia del coronavirus, por lo que parte de

los fondos serán destinados a solventar la crisis de salud que enfrenta el país, reconstrucción y adecuación de hospitales, mejoras en el sistema de administración y distribución de agua potable, entre otras actividades denominadas urgentes (FMI, 2020). Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional, no hace ninguna valoración respecto al problema del agua en el país, no obstante lo anterior, el FMI, emitió un comunicado de prensa en el año 2010 en el cual manifestó que, había otorgado un acuerdo de Stand-by al país por el monto de US\$ 790 millones, para paliar la crisis y desaceleración económica del año 2009, pero entre otras cosas, recomendó un ajuste fiscal, un control estricto en el gasto corriente y una reestructuración en los subsidios en el pliego tarifario y en el servicio de energía eléctrica (FMI, 2020).

3.2 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador

El cuidado del medio ambiente en El Salvador, tiene sus inicios en 1893 mediante la creación de un código de agricultura, en el cual, se protegían e incentivaban las actividades agrícolas en el país, se creó la Facultad de Agronomía, se protegía la propiedad, el uso y el goce de todos los derechos sobre el suelo y su riqueza, y se le daba protección a los Derechos de los trabajadores de la agricultura. Desde ese punto de vista, lo que se puede deducir sobre el código agrícola, es que estaba diseñado para fomentar la actividad productiva sin importar el daño ambiental y el impacto al ecosistema como resultado de la actividad humana, sin embargo, es entendible, pues los gobiernos buscaban la manera de generar riquezas sin la visión a largo plazo del daño que se estaba causando.

Posteriormente, en 1899 el Poder Ejecutivo, instaló a la Junta Central de Agricultura, que velaba por el desarrollo de la agricultura y su industria, a partir de 1902, se constituyó la Dirección General de Agricultura, la cual, no tenía autonomía, sino que dependía del Ministerio de Gobernación en cuanto a su quehacer administrativo y de presupuesto. En 1911, mediante el Decreto Ejecutivo del 1 de marzo de ese mismo año, se instaló la Secretaria de Agricultura, la cual, adolecía de los mismos problemas de la Dirección General de Agricultura. A partir de 1946 a través del Decreto 134 del 14 de octubre de 1946, nace oficialmente el Ministerio de Agricultura e Industria, a pesar de todo ese acervo agrícola, no daba un adecuado tratamiento al cuidado del medio ambiente. En 1981 surge la creación del Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre, la cual, fue una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería suscrita a la Dirección General de

Recursos Naturales, por lo que, realizó sus funciones de protección del medio ambiente bajo los principios que caracterizan al desarrollo y producción de la agricultura y ganadería, incentivar el desarrollo agrícola industrial, de ese modo, el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre, operó como una dependencia en lo administrativo y en lo económico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, razón por la cual, desde sus inicios, el ecosistema salvadoreño fue sobre explotado, sus ríos y lagos contaminados, su flora y fauna siguieron con la misma suerte.

Durante el año de 1994 fue creada la ley de Conservación de Vida Silvestre y ese mismo año se constituyó la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente como una dependencia del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, bajo este ministerio, el concepto de medio ambiente, sigue bajo los principios de explotación y desarrollo económico sobre la conservación de las especies y su ecosistema. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, nace como tal, a partir de 1997 mediante Decreto Ejecutivo 27 publicado en el Diario Oficial número 88, en 1998 se crea la Ley del Medio Ambiente, con esos instrumentos El Salvador, inicia a proteger sus recursos naturales, hasta la fecha, la Ley del Medio Ambiente carece de muchas herramientas que le permitan proteger los ecosistemas, la flora y fauna de una manera adecuada, pues siguen habiendo abusos y sobreexplotación de las especies, no se puede negar que ha habido un avance, sin embargo, las condiciones actuales exigen de los legisladores la creación de más herramientas jurídicas y judiciales que permitan un adecuado cuidado del medio ambiente.

Actualmente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuenta con un presupuesto anual de 18,9 millones de dólares de los Estados Unidos de América, y cuenta con las siguientes unidades:

Unidad de Planificación, seguimientos y evaluación.

Unidad de Cooperación Internacional y Convenios Ambientales.

Unidad de Desechos Sólidos y Peligrosos

Unidad de Cultura Ambiental.

Y cuenta con las siguientes direcciones:

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Ciudadanía y Territorio.

Dirección General de Gestión Hídrica y Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Dirección General de Patrimonio Natural.

Dirección General Gestión Ambiental.

Dirección General del Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, inició desde el año 2012 un plan de gestión hídrica al cual denominó Estrategia Nacional del Medio Ambiente, ese plan es parte de la política nacional del medio ambiente y cuyo objetivo es revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático.

La estrategia se compone de cuatro ejes principales:

- Estrategia Nacional en Recursos Hídricos.
- Estrategia en Saneamiento Ambiental
- Estrategia en recuperación de la Biodiversidad.
- Estrategia de reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático.

Cada una de las estrategia antes mencionadas, posee subcategorías con acciones específicas, las cuales son ejecutadas directamente por el Ministerio de Medio Ambiente, sin embargo, la estrategia nacional engloba actividades que involucra a otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Educación a través de la enseñanza y concientización de los estudiantes en las escuelas y con el Ministerio de Trabajo en las mismas actividades con los trabajadores, por otro lado, también se relaciona con las municipalidades a través de talleres de enseñanza, el Ministerio de Turismo también tiene actividades en aquellos lugares de afluencia turística en los cuales imparte indicaciones y concientiza a los turistas sobre el cuidado de la naturaleza.

A continuación, se detalla un cuadro donde se resumen la Estrategia Nacional del Medio Ambiente, con sus ejes principales y subcategorías. La Estrategia Nacional del Medio Ambiente, forma parte de la Política Nacional de Medio Ambiente, la cual fue generada en 2012 y revisada en 2018 y sigue actualmente vigente y en ejecución.

Cuadro 5 - Estrategia Nacional de Medio Ambiente, El Salvador.

ESTRATEGIA NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE			
TEMAS CRITICOS	EJES PRINCIPALES DE ACCIÓN		
	AGUA PARA LA VIDA	AGUA Y ECONOMIA	AGUA Y TERRITORIO
SENSIBILIZACIÓN	DERECHO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO agua segura para todos y mayor eficiencia. Saneamiento básico. Saneamiento en zonas de inundación. Saneamiento en humedales. SEGURIDAD ALIMENTARIA Agricultura en laderas. Agricultura en planicies. Fortalecimiento del monitoreo agroclimático. Conflictos locales por uso de fuentes de agua. REDUCCION DE RIESGOS Manejo de zonas inundadas. Y zonas vulnerables a Deslizamientos	AGRICULTURA Uso eficiente del agua para riego.	RIOS Y CUENCAS Regulaciones hídricas caudal ecológico Captación de agua cosecha de agua Protección de causes y extracción de áridos Alteraciones en cauces de ríos
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN		ENERGÍA Hidroeléctrica Termoeléctrica Geotérmica Biocombustible	PROTECCIÓN DE SISTEMAS ACUÍFEROS CUENCAS Y ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS
INVESTIGACIÓN		OTROS USOS Industria de bebidas Agroindustria Acuicultura Turismo	
TECNOLOGIA			
FINANCIAMIENTO			
REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES			
COORDINACION INTERINSTITUCIONAL FORTALEZA INSTITUCIONAL Y FINANCIERA GOBERNANZA LOCAL Y MODELOS DE GESTIÓN MONITOREO, REPORTES Y VERIFICACIÓN LEGISLACIÓN. NORMATIVA Y REGULACIÓN			

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN, 2019)

El cuadro anterior, muestra la estructura de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente. En ella se verifica que existen temas prioritarios como la concientización, la educación y formación, la cual se ha estado desarrollando junto con el Ministerio de Educación de manera directa con los estudiantes de educación básica y secundaria a nivel nacional, el objetivo es la reducción de la contaminación y el consumo de plásticos de un solo uso, a ello se agrega la deposición adecuada de los desechos sólidos. El tema de investigación y tecnología se han llevado a cabo con investigadores y técnicos ambientales del Ministerio de Medio Ambiente en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. La parte del financiamiento mediante el Ministerio de Hacienda. Por ello el cuadro, presenta los requerimientos interinstitucionales,

lo que se está haciendo es, reducir los efectos del hombre en los ecosistemas, esto mediante la intervención de grupos de trabajo multidisciplinar que permitan cubrir todos los campos de trabajo para obtener un mejor resultado.

La Estrategia Nacional, posee una categoría específica “El Agua” la cual se subdivide en subcategorías en las cuales el recurso hídrico es utilizado, de ese modo, se ocupan del agua y la vida, como eje uno, este se ocupa de trabajar por establecer el agua como un Derecho Humano y que el mismo sea reconocido, para ello, el Ministerio de Medio Ambiente, realizó mesas de trabajo junto con organizaciones ecológica como Foro del agua, la Universidad de El Salvador, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, CESTA amigos de la tierra, la iglesia católica, con el objetivo de realizar propuestas para una ley general de agua, sin embargo, las organizaciones involucradas, decidieron separarse por diferencias en la estructura administrativa del ente rector y cada una presentaron su proyecto del ley, las cuales ingresaron a la Comisión Legislativa de Medio Ambiente y cuyo análisis aún se encuentra en suspenso en la Asamblea Legislativa. Esta subcategoría, cubre temas de seguridad alimentaria y gestión de riesgos para la población que vive en zonas vulnerables a contaminación de cuerpos de agua por inundaciones y deslaves.

El segundo eje hace referencia al agua y sus usos en la economía, con ello se pretende, establecer los parámetros de explotación mediante la regulación de extracción de agua de mantos acuíferos para las empresas fabricantes y embotelladoras de agua carbonatada, el uso del agua para sistemas de riego y para el mantenimiento de animales de crianza. También se enfoca en el uso del agua para la generación de energía eléctrica, geotérmica y termoeléctrica y biocombustibles, actividades que lleva en coordinación con el Ministerio de Economía, otro punto importante, es el uso del recurso en actividades recreativas, para ello trabaja en conjunto con el Ministerio de Turismo.

El tercero de los pilares, es el del agua y territorio, en esta parte trabaja para la recuperación de cuencas hidrográficas, captación y producción de agua, el trabajo en conjunto lo realiza con la Administración Nacional de Acueducto y Alcantarillado.

De los trabajos realizados, en las mesas de cooperación interinstitucional, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), brinda informes anuales, para el año 2019, el MARN hizo la presentación de los resultados de la calidad de aguas superficiales y se estableció que del total de ríos del país, el 62% es de regular estado por la gravedad de contaminación de las aguas por químicos, agrotóxicos, metales pesados y coliformes fecales, como resultados de la actividad del hombre en la agricultura, industria y vertiente de aguas residuales de los hogares.

Figura 6 – Mapa de evaluación de calidad de agua superficial, año 2019.



Calidad de agua	Usos	Porcentaje de sitios (%)
<i>Excelente</i>	Facilita el desarrollo de vida acuática	0
<i>Buena</i>	Facilita el desarrollo de vida acuática	14
<i>Regular</i>	Limita el desarrollo de vida acuática	62
<i>Mala</i>	Restringe el desarrollo de vida acuática	20
<i>Pésima</i>	Imposibilita el desarrollo de vida acuática	4

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador (2020).

El Salvador cuenta con 360 ríos, según el informe de calidad de aguas superficiales del MARN, el país tiene cero ríos con calidad de agua excelente, 51 ríos con calidad buena, 223 lugares con calidad regular, 72 con mala calidad y 14 ríos con una calidad pésima de agua, lo que implica que casi un 25% de los ríos del país imposibilita en cierta medida el desarrollo de la vida, son en total 86 ríos de los cuales no se puede utilizar el agua para regadíos, ni para dar de beber a los animales de crianza.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las organizaciones internacionales y locales que se tienen alguna actividad en el problema del agua en El Salvador.

3.2.1 Cuadro síntesis del papel de las organizaciones en la problemática del agua

A seguir se presenta un cuadro síntesis de las organizaciones que fueron relatadas en la sección anterior. El objetivo es sistematizar las actividades, informes y demás acciones, que éstas han realizado a lo largo de los últimos años sobre el problema del agua en El Salvador.

Cuadro 6 - Síntesis del papel de las organizaciones en el problema del agua en El Salvador.

ORGANIZACIÓN	ACTIVIDAD EN EL PROBLEMA DEL AGUA
La Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).	Realizó una visita in loco a El Salvador, del 2 al 4 de diciembre de 2019, con la finalidad de observar el cumplimiento al respeto de los Derechos Humanos, en especial el Derecho al agua. En su visita, realizó una serie de observaciones entre ellas, el contar con un cuerpo normativo que regule la gestión del agua en el país y la recomendación de evitar que personas con intereses individuales tergiversen el Derecho de la colectividad.
Las Naciones Unidas (ONU) en participación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	En mayo de 2016 se llevó a cabo una evaluación sobre el respeto al cumplimiento de los Derechos Humanos, y se hizo una evaluación sobre el acceso al agua y al saneamiento, la visita la realizó Léo Heller, Relator Especial para el agua y Saneamiento de la ONU, pudo constatar que el país aún hace falta mucho trabajo para poder darle fiel cumplimiento al respeto a los Derechos Humanos y en especial al Derecho al agua, el relator recomendó la creación de una ley que regule la gestión del recurso hídrico.
La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).	La FAO se encuentra en la ejecución de programas para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la generación de agricultura familiar, el emprendedurismo, eliminación de la pobreza y el hambre en la zona rural del país, programas de innovación agropecuaria y enlace con industrias y comercio. Ha generado disminución de la pobreza rural, desnutrición infantil y generación de empleo en el sector rural a los cuales se les ha capacitado en técnicas agrícolas sostenibles y amigables con el medio ambiente.
El Fondo Monetario Internacional (FMI)	Otórgó al Estado de El Salvador un préstamo por US\$389 millones, el objetivo del empréstito es otorgar un equilibrio en la balanza de pagos derivada de la pandemia del coronavirus, por lo que parte de los fondos serán destinados a solventar la crisis de salud que enfrenta el país.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	Es el encargado de generar las políticas en cuido del medio ambiente, por lo cual, ha generado la Estrategia Nacional de Medio Ambiente con el que pretende revertir los daños ocasionados a los ecosistemas y reparar lo ocasionado mediante políticas de concientización, educación e información, un buen porcentaje de las actividades de esa política son orientadas al tema del agua y son presentadas como ejes principales dela actividad gubernamental de ese ministerio.
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Ha contribuido en la concientización del uso del agua en la actividad agrícola, sobre todo en el agua utilizada para el riego de sembradíos. Trabaja de manera conjunta con el MARN en la realización de un cuerpo normativo que regule el uso del agua en la actividad agropecuaria.
Ministerio de Educación (MINED)	Genera concientización en los estudiantes de plan básico y secundario a través de los programas de MARN en concordancia con la Estrategia Nacional de Medio Ambiente.
Ministerio de Turismo	A través de sus oficinas instaladas en los centros recreativos concientiza a los turistas locales e internacionales sobre el cuido de la naturaleza, en coordinación con MARN y bajo los lineamientos de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente.
Centro Nacional de Tecnología agropecuaria y Forestal (CENTA)	Realiza investigaciones sobre mejoras en procesos de producción agropecuaria, traspaso de tecnología, investigaciones sobre el uso adecuado del agua para actividad agrícola.
CESTA amigos de la Tierra	Generan estudios sociales e investigación académica sobre los procesos sociales, políticas públicas, formas de gobiernos, apoyan a la población frente a la violación de sus Derechos Humanos.
Universidad de El Salvador	
Universidad Centroamericana José Siméon Cañas	
Foro del agua	
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	Es el mayor distribuidor de agua del país, es la encargada de aplicar los procesos de saneamiento en conjunto con el apoyo del Ministerio de Salud, en la actualidad, ANDA se encuentra en realizando mejoras en el servicio de distribución de agua potable y en la perforación de nuevos pozos, rehabilitación de pozos de producción abandonados por administraciones pasadas y en la modernización de plantas potabilizadoras de agua.

Fuente: Elaboración del autor mediante la interpretación de los documentos estudiados (2020).

El cuadro anterior, muestra un resumen de las organizaciones internacionales y locales que, en cierta medida han intervenido en el problema del agua en El Salvador, para el caso de las organizaciones civiles, han participado en la generación de propuestas de ley que han sido enviadas a la Asamblea Legislativa para su análisis.

A continuación, se presenta el análisis realizado al problema del agua en el Salvador y las perspectivas de solución a partir de los hechos estudiados.

4. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DEL AGUA EN EL SALVADOR Y PERSPECTIVAS DE SOLUCIÓN

En este capítulo, el objetivo es analizar la información obtenida mediante las entrevistas semiestructuradas hechas a los actores públicos y privados que poseen una relación directa con el problema del agua en El Salvador, la fuente principal de información son las entrevistas hechas a los actores durante la fase de investigación realizada en el país y la relación de estos con el marco teórico detallado en el primer capítulo, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas, dos personas que pertenecen a organizaciones civiles que buscan la protección del medio ambiente (CESTA, IUDOP-UCA), los recursos naturales y la lucha de los Derechos de los menos favorecidos, dos profesionales de la ingeniería encargados de la Dirección Técnica de la entidad autónoma encargada de la captación, saneamiento y distribución del líquido y mayor distribuidor de agua (ANDA), se entrevistó al asesor del despacho ministerial del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), se entrevistó a la diputada presidenta de la Comisión de medio ambiente y cambio climático de ideología conservadora y a la diputada de ideología socialista en oposición, ambas legisladoras propietarias en la Asamblea Legislativa, se entrevistó al analista de política hídrica a nivel regional por la Comisión de Ambiente y Desarrollo del Sistema de Integración Centroamericana y finalmente a una ama de casa que sufre la escasez del líquido.

El capítulo se compone de tres ítems, el primero de ellos es la caracterización e individualización de cada entrevistado, la identificación del problema, en este apartado, para comprender mejor la complejidad del problema, se hace una subdivisión en tres categorías en las cuales se establecen las principales causas (Gestión Política, Interés Económico, Medio Ambiente) por las cuales el problema del agua, según los entrevistados, aún continúa en la arena política. Y el último apartado del capítulo, versa sobre las soluciones del problema que esos actores públicos y privados manifestaron en las entrevistas.

4.1 Perfil de los actores entrevistados

En el proceso de búsqueda de información, mediante las entrevistas, se obtuvo una cantidad de datos no estructurados, y, como parte del análisis de este capítulo, se estructuró, codificó y se le dio un patrón a toda esa información, todo ello, con el objetivo de poder comprender las experiencias de las personas entrevistadas, con el firme propósito de

comprender en profundidad y evaluar el contexto que les rodea y de ese modo, poder evaluar las unidades, categorías y subcategorías en las cuales se ha dividido este apartado.

A continuación, se presenta el Cuadro 7 de identificación de perfiles de las personas entrevistadas, son nueve actores públicos y privados, que de manera directa se encuentran relacionados con el problema del agua en El Salvador, en la individualización de los actores, se toma en cuenta, los estudios realizados, con el objetivo de identificar la idoneidad del actor, la experiencia laboral y el desempeño actual en la institución que representa.

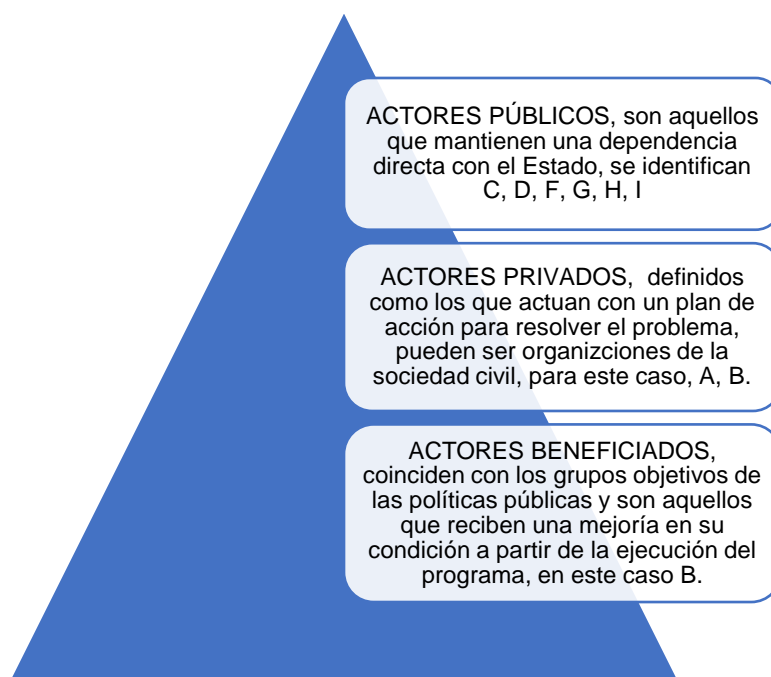
Cuadro 7 - Individualización de los actores entrevistados y su interpretación del problema.

Identificación	Formación	Tiempo de trabajo en la organización
A	Bachelor en Ingeniero Mecánico, Master en Ingeniería Mecánica, Master en Energía y Doctorado en Energía, todos en Estados Unidos, Ingeniero Mecánico en El Salvador.	38 años de trabajar en el Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriadada.
B	Ama de casa, manifestante activo en el cierre de calles por la escasez de agua en la Colonia San Luis, Municipio de San Marcos, departamento de San Salvador.	26 años de edad, 1 año en actividades de protesta por el problema del agua en su comunidad.
C	Ingeniero Civil	10 años como Asesor al despacho del Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
D	Doctora en Medicina, Diputada propietaria por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático.	Veinte años en la participación activa en movimientos sociales, cinco años de formar parte del partido FMLN y un año seis meses como diputada propietaria.
E	Master en Administración de la Salud.	46 años trabajando con organizaciones internacionales sobre desarrollo, 15 años trabajando en temas de minería y defensa de la naturaleza, y en temas relacionados al agua.
F	Licenciada en Ciencias Jurídicas, abogada, con diplomados y postgrados en política. Presidenta del Grupo Parlamentario de Mujeres. Vicepresidenta del Women's Democrat Union.	7 años de trabajar en la legislatura con el partido Alianza Republicana Nacionalista.
G	Ingeniero Civil	31 años de servicio en ANDA, y 1 año como Director Técnico.
H	Ingeniero Químico y master en Salud Pública	18 años como Coordinador Técnico para la región paracentral, central del país y para el área metropolitana.
I	Ingeniero Agrónomo, master en Ecología Agrícola	15 años como consultor en gestión de hídrica nacional, diseño de proyectos y planificación de instrumentos de políticas hídricas, docente universitario, 1 año en la conservación y planificación en la recuperación del arrecife mesoamericano, conservación del ecosistema y estrategias hídricas

Fuente: el autor, mediante la obtención de información a través de las entrevistas (2020).

A continuación, se presenta la figura 7, en la cual se representa, la clasificación de los actores entrevistados en el problema del agua en El Salvador, en ella, se puede apreciar en cual categoría se encuentran los entrevistados, si público o privado.

Figura 7- Triangulo base de los actores en las políticas públicas, para el caso de los entrevistados, para el problema del agua en El Salvador.



Fuente: El autor a partir de la clasificación de los actores, Subirats (2012).

En la figura anterior, se explica la clasificación de los actores en el proceso de formación de agenda pública en problema del agua en El Salvador, se detalla a partir de la clasificación realizada por Subirats (2012), detallando cuales son actores públicos, privados y los beneficiados en la ejecución de una política pública.

4.1.2 Identificación del problema y sus causales, argumentos de los actores

Al momento de realizar las entrevistas, los actores expresaron sus ideas sobre el problema del agua, haciendo uso de sus experiencias propias e interpretaciones verbalizan sobre la situación social desfavorable convertida en problema público, sus causas y las posibles soluciones.

La recopilación de información en esta etapa de la investigación, exigió comprender

en profundidad el contexto que rodea a los datos y reconstruir historias, interpretar unidades y patrones para poder obtener una explicación de lo que los actores entienden del problema.

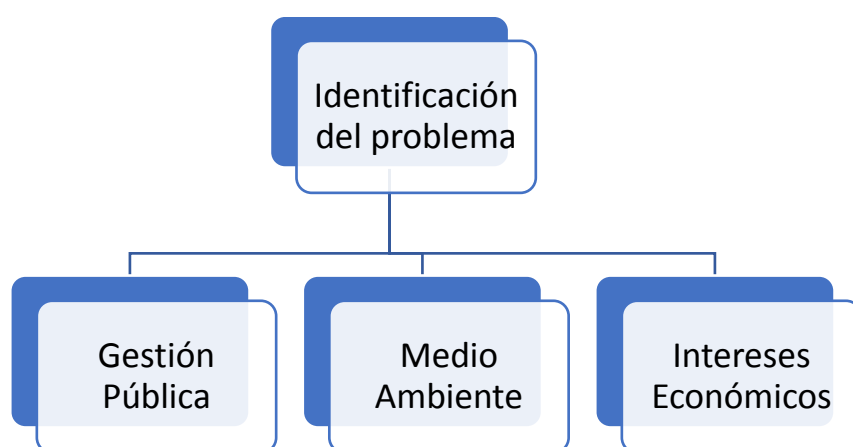
En este apartado, se analiza la interpretación que cada actor posee sobre el significado del problema del agua, su complejidad y sus posibles soluciones, para poder comprender mejor la magnitud del problema.

La identificación del problema desde la perspectiva de los actores, permite analizar y comprender la forma en cómo se encuentran orientadas las direcciones de trabajo de los actores a fin de encontrar las posibles alternativas de solución.

Como se menciona en el párrafo anterior, la identificación del problema, depende de la interpretación que posee el actor sobre la problemática, para ello, juega un papel muy importante, la experiencia y el contexto en el cual se haya desempeñado el actor. Todos coinciden que existe una crisis, pues la vivencia que han tenido en el desarrollo de su vida, lo que han escuchado y visto en los medios de comunicación. Sin embargo, cada uno de ellos posee una idea diferente sobre las causas que originaron el problema, de igual manera sobre las posibles soluciones al problema, algunos de ellos coinciden y otros se contradicen en la superposición de los conceptos tanto del problema, causas y soluciones.

Para comprender mejor la interpretación de los actores, este ítem, fue construida una categoría denominada identificación del problema, como categoría central y, tres subcategorías: gestión pública, intereses económicos y medio ambientes. A seguir, la figura 8 presenta esta categoría y subcategoría.

Figura 8 - Categorías y subcategorías en la fase de identificación del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública.



Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de la información obtenida mediante las entrevistas (2020).

Cabe aclarar que cada una de las entrevistas fue transcrita en formato de texto para

la realización del análisis de contenido. Y, además que la información colectada fue clasificada por unidades de categorías y subcategorías relacionadas con nuestro objetivo de investigación. El desarrollo de estas categorías y subcategorías, se robustece mediante la incorporación de la mayor cantidad de información obtenida y a la construcción de relaciones que existen con el objeto principal de investigación.

A continuación, se desarrolla el análisis de la información colectada, sin embargo, antes es necesario que recordemos la definición de problema público que fue trabajada en la primera parte de este trabajo:

El surgimiento de una condición social que conlleva un menoscabo en la calidad de vida en una parte de la sociedad, es considerado un problema social, a partir de ese momento, el problema social se puede llegar a transformar en un problema público”, eso va a depender de varios factores, como percepción que tengan los actores públicos respecto al problema social, así como la definición e identificación de sus posibles causas, la cobertura mediática, lo grave de la condición social. (Subirats, 2012, pág.45)

De una forma más clara, se logran identificar tres aspectos que permiten definir el problema como público: 1. Es una demanda que surge de grupos sociales, 2. Genera un debate público, 3. Existe un conflicto entre grupos sociales y la autoridad. Para el caso del problema del agua en El Salvador, se logra determinar que, este cumple con todas las características antes mencionadas, pues el problema surge a raíz de la falta de agua, falta de acceso, así como se cuestiona la calidad de la misma.

La Identificación del problema, se divide en subcategorías que obedecen a las definiciones y conceptos que coinciden en la forma de interpretar el problema. Se presenta el análisis a partir de la primera subcategoría, la “Gestión Pública”, entendiéndola como la manera de desempeñar aquellas tareas y funciones que permitan un apoyo administrativo y político adecuado para resolver el problema.

Los entrevistados coinciden en que el problema de la gestión pública se debe a la falta de voluntad política, en dos aspectos. El primero en que los diputados no logran un consenso para aprobar una ley que permita iniciar el proceso de resolución del problema del agua y, en segundo lugar, existe una mala administración de los recursos desde la institución que administra y distribuye el agua, ello conlleva, el mal manejo del pliego tarifario.

De tal modo que, para (A), el problema surge a partir de la década de 1970, y se agudiza a partir de falta de voluntad política, pues el entrevistado determinó que hay un proceso muy largo para establecer un Derecho al agua en la Constitución del país y apuntó

lo siguiente:

“...hace unas tres legislaturas atrás (en el año 2012) que se reconociera el Derecho humano al agua y a la alimentación, fue aceptados por todos los partidos, eso fue aceptado en la Asamblea Legislativa, pero como la ley nuestra exige que para que definitivamente se tiene que aprobar una legislatura y ratificarlo la siguiente entonces cuando fue la ratificación en la siguiente legislatura los partidos de derecha liderados por ARENA se opusieron y antes habían acordado y después se opusieron...”

(D) comparte los mismos criterios que A, el problema es la falta de voluntad política, estima que el problema se encuentra en la polarización del tema, a partir de ese momento, es difícil lograr un consenso y expresó que:

“... porque cuando nosotros hablamos de la ley integra de agua yo creo que esa es una de las grandes diferencias que es importante que se sepa, cuando nosotros hablamos de la ley general de aguas hablamos de la protección de toda el agua que llega a este país, toda el agua, recuerda que 70% del agua que llega a El Salvador de la cuenca hidrográfica del río Lempa es de donde nosotros obtenemos la mayor cantidad de agua pero la realidad la diferencia es que cuando habla de la un ley general de aguas, la derecha te habla de la ley de ANDA de la ley de una agua que te llega a la domiciliar a la domestica, pero nosotros como grupo parlamentarios no podemos ser irresponsables en ese contexto porque el agua es un todo...”

En el caso de (F) determina que en el país hay un mal manejo en la gestión pública del agua y de su distribución, y explicó que

“... En El Salvador, me atrevería a decir que hubo una mala administración del recurso en realidad, el cuidado no ha sido la suficiente verdad para poderle administrar, en que recae esto, en el 2015 cuando yo empecé a abordar el tema porque antes, pues sí, no lo toca porque no lo dominaba en realidad, pero en el 2015 me empiezo a involucrar a raíz de un incremento injustificado en las tarifas del agua cuando se dio una modificación al pliego tarifario porque me llevo a esto, porque fue un incremento que en realidad golpeo a la economía familiar y que lo sigue siendo porque hasta la fecha nunca se revirtió esa decisión que se tomó entonces ahí empecé un poco a interesarme en ese tema, en ese momento de cómo estaba el problema del agua, ANDA es la mayor institución el mayor proveedor del servicio que existe pero no es único y en cómo se administra el agua lastimosamente no se cuida el agua...”

Con relación a la siguiente subcategoría, “medio ambiente”, el problema es interpretado como el resultado de la contaminación hecha a las aguas superficiales por la descarga de material orgánico y las aguas residuales no tratadas de la industria y de los hogares, a la tala de los bosques y a la falta de una legislación ambiental que permita su cuidado y resguardo. En el análisis de la información obtenida, se agrupan tres entrevistados que cuyos criterios utilizados para identificar el problema coinciden en todos sus puntos, es el caso de (H) que expresó lo siguiente:

“... La sociedad tiene un papel fundamental en todo este problema del agua, lo que debe haber es una conciencia de protección de los recursos desde la casa, es decir, no debe haber un desperdicio del líquido, y todos deben

participar en eventos de protección de los recursos naturales, si es cierto que, aún no hay crisis, no significa que, los recursos son inagotables, por eso es mejor que todos participemos en la protección y en la conservación de los mismo...”.

El problema desde este punto de vista, tiene tres aspectos que se deben analizar, la depredación de la capa vegetal, el mal uso del suelo y la contaminación de los ríos, esto no permiten que el recurso se aproveche y se generen problemas como el que no ocupa, éste se agudiza por la poca capacidad de respuesta que tiene el Estado para hacerle frente a la crisis de agua, y en vista que no existe un plan de reforestación y recuperación de cuencas y subcuencas a nivel nacional, pues son planes poco orquestados y de manera individual que ayudan pero no resuelven el problema.

Por último, con relación a la subcategoría de “intereses económicos”, el problema del agua es muy complejo y el tratar de identificarlo también lo es, pues existe muchas perspectivas e interpretaciones, tal como lo menciona Subirats en su obra de Análisis y Gestión de Políticas Públicas (2012), los actores entrevistados determinaron que la gestión del agua en las condiciones actuales, es decir sin regular su uso y priorizarlo para consumo humano, así como su cuidado y la estabilización de cánones razonables y técnicos, representa un negocio multimillonario, que despierta intereses en compañías embotelladoras y productoras de bebidas carbonatadas. Los entrevistados, coincidieron en que tales empresas, posiblemente cabildeen sus intereses comerciales a través de algunos partidos políticos y en algún momento se lleguen a convertir en sus patrocinadores y en esas condiciones, se complica aún más tener una ley general de aguas que favorezca al interés colectivo.

Por ello (A) expresó lo siguiente:

“...el agua es un negocio bastante interesante para las corporaciones que pueden estarla sacando fijese usted en cualquier esquina donde hay un semáforo y se pone en rojo se acercan a venderle una botella con agua en \$0.50 ósea póngase a pensar cuanto puede sacar usted en esos pozos profundos son cantidades de agua inmensas, eso es más rentable que encontrar petróleo encontrar agua, entonces claro a las grandes corporaciones que no les conviene que les quiten el negocio no quieren que haya ley...” “... Es que eso es lo que pasa las grandes corporaciones son las que mantienen a esos partidos...”

Por otro lado, la empresa privada realiza una explotación desregularizada del recurso agudizando el problema, (e) expresó lo siguiente:

“... ciertos sectores de la grande empresa principalmente que han venido sobre explotando el recurso hídrico...”

El problema continúa percibiéndose mediante el interés económico de las grandes corporaciones que desean continuar explotando el recurso hídrico, un interés que acompaña a las decisiones de la clase política y cuya participación posee un peso muchas veces mayor que el de la colectividad, (I) explicó lo siguiente:

“...estas decisiones de los legisladores, ... todavía siguen acompañadas de estos intereses de grandes corporaciones, si de intereses económicos muy legítimos...”

4.1.3 Alternativas de solución al problema del agua, argumentos de los actores.

Tal como se mencionó en los capítulos anteriores, un problema es la construcción de una situación desfavorable, la cual se hace visible a partir de diferentes puntos de vista e interpretaciones. En este capítulo, se presentan las posibles alternativas de solución al problema del agua en El Salvador, las cuales resultan de las entrevistas realizadas.

Una solución, se puede definir como: el proceso de desarrollar un plan, un método, una prescripción que permite satisfacer alguna necesidad o actuar sobre la situación desfavorable, otra definición puede ser: “una combinación de ideas ya existentes” (Subirats, 1989, pág. 51).

Ya definido el problema, y de acuerdo con Ruiz (1996), el siguiente paso es determinar su solución, los problemas pueden tener una sola solución o llegar a tener diferentes soluciones, pero estas, tal como la definición de los problemas, dependerá de los puntos de vista, de las interpretaciones, de los conocimientos adquiridos previamente. Y, sobre todo, estas soluciones deben contar con los siguientes factores:

- El respaldo político, mediante la aplicación de criterios ideológicos-políticos. La solución debe contar con un apoyo político partidario.
- Valoración de criterios políticos, es decir, valorar el impacto o repercusión social de la política pública, para ello, se deberá considerar aspectos como, legitimación política, costo social, sustentación de la política.
- Valoración de aspectos técnicos y administrativos, es decir la factibilidad de la solución tanto en términos económicos financieros y de ejecución de la misma.

A continuación, se presenta la figura 9, en la cual se explica la construcción de soluciones del problema al agua en El Salvador, a través de la formulación de una categoría central, “soluciones del problema”, en la cual los actores entrevistados, determinaron que el problema debe solucionarse de inmediato y establecer medidas que permitan la sostenibilidad de la producción y distribución de agua. A partir de ello, se establecieron tres subcategorías, estas fueron formuladas a partir de la homogeneidad de las alternativas que cada actor estimó como posibles alternativas de solución.

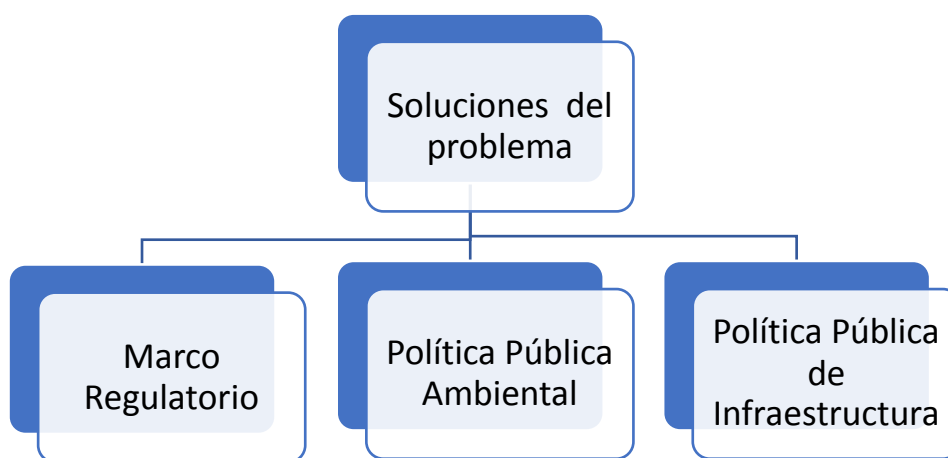
De ese modo, la primera subcategoría, “Marco Regulatorio”, los actores determinaron que las soluciones hacen especial atención a la necesidad de la creación de un marco regulatorio, que permita determinar las obligaciones y las facultades del Estado frente a la gestión del agua y a los derechos y obligaciones de las personas en razón del consumo para las diferentes actividades diarias, tanto en uso domésticos como el comercial.

La segunda subcategoría, se refiere a “Política Pública Ambiental”, relacionase con la preocupante deforestación y la destrucción del medio ambiente por la contaminación generada por la actividad del hombre. A partir de esa concepción se establece la urgente necesidad de plantear una política ambiental, que permita reparar los daños causados al medio ambiente y generar las acciones necesarias para recuperar los ecosistemas.

Y, por último, la tercera subcategoría encontrada a partir de las entrevistas, “Política Pública de Infraestructura”, se relaciona con la fuerte necesidad de inversión en infraestructura, es decir, orientase a mejorar la red de cañerías y los insumos necesarios para hacer llegar el agua a toda la población.

A seguir, al Figura 9 que presenta la relación de la categoría central y las tres subcategorías encontradas a partir de las entrevistas realizadas.

Figura 9 - Categorías y subcategorías en la fase de soluciones del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública.



Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de la información obtenida mediante las entrevistas (2020).

Como ya se mencionó, la categoría central, es encontrar la solución al problema del agua, se definió el problema y el siguiente paso lógico, es encontrarle una solución a partir de las ideas, interpretaciones y concepciones de los actores.

La primera subcategoría de “Marco Regulatorio”, hace referencia a la legislación necesaria para regular toda la gestión del agua, en ella, se determinará las obligaciones del Estado desde la distribución del agua para el consumo humano como principal prioridad, hasta la aprobación de permisos de explotación.

Cada entrevistado, explicó la necesidad de tener una Ley General de Aguas, pues determinaron que en ella, se establecerían las reglas del juego, las cuales deben ser claras y sobre todo debe definir una entidad reguladora que permita cuidar el agua y a la vez permitir el consumo para las actividades domésticas y comerciales, dando como prioridad el consumo humano, en este punto de establecer una ley general todos los entrevistados coincidieron y expresaron la preocupación de la tardanza en su aprobación, como explica el entrevistado (A),

“nosotros proponemos un viceministerio del agua y un ente contralor, el organismo contralor para qué va a servir? Para que vigile que en el viceministerio todo se haga bien, en el organismo contralor podemos estar todos desde dios hasta el diablo, ahí puede estar hasta la empresa privada viendo y si la empresa privada se da cuenta que hay un mal manejo de fondos que lo denuncie estaría muy bien ahí podemos estar todos, pero en el Viceministerio es la garantía que eso no sale fuera del manejo público eso es lo que andamos buscando”

Para el entrevistado (F), la necesidad de una ley es imperante, hay obstáculos que

sobrepasar y lograr un consenso en la Asamblea Legislativa para poder gozar de la aprobación de una ley que regule la gestión del agua en el país, en el relato de (F), se puede apreciar que la solución debe tener un apoyo político partidario, tal como se explicaba al inicio de este capítulo, de ese modo se expresó lo siguiente:

“te lo debo de decir, hay proyectos de ley tienen más de 13 años de estar en la Asamblea Legislativa, y directamente, yo soy, por el mismo conocimiento que tengo en la materia soy la primera convencida que se necesita una legislación pero que ya este es mi segundo periodo, ya en esta ocasión presidiendo la Comisión de Medio Ambiente y he podido ver directamente el manoseo político y eso como te lo digo no permite hacer una discusión técnica sino una discusión de bandera ideológica y eso en verdad no permite avanzar y a quien viene a afectar directamente a la población”.

Por otro lado, (D) se refirió a que el tema del agua, ha estado en discusión de los parlamentarios desde el año 2004, y desde ese año hasta la actualidad se sigue discutiendo el tema, no obstante coincidir en la urgente necesidad de contar con un cuerpo normativo que regule el agua en el país.

“nosotros como legisladores nos hemos dado cuenta que el tema del agua es un tema que no es solamente de momento, sino que es un tema que debemos abordarle que debemos apostarle con todo, el FMLN como partido tiene más o menos 15 años de estar con el tema del agua, se inició con un proceso con una solicitud de trabajar en querer una ley de agua desde el año 2004 pero han sido intentos bastante infructuosos.”

Los actores entrevistados, coincidieron en que existe un gran daño sobre el medio ambiente, del total de ríos existentes en el país, según los datos del Ministerio de Medio Ambiente el 80% de ello están contaminados, las cuencas, han sido afectadas por la deforestación a tal grado que, han perdido la capacidad de absorción de agua lluvia, lo que impide la recuperación del agua tanto en cuerpos superficiales como subterráneos, el mal uso del suelo bajo pésimas prácticas agrícolas, el uso de agrotóxicos, el retiro de la capa vegetal del suelo utilizado para pasto de ganado ha generado erosión. Por ello, se construyó la subcategoría de “Política Pública Ambiental”, con la finalidad de establecer soluciones a los daños causados por el hombre hacia la naturaleza, de ese modo, los entrevistados coincidieron en que hay un daño que debe ser reparado, y formularon ideas que pueden generar cambios en los ecosistemas que permitan una mejor absorción del agua lluvia, un uso adecuado del suelo, mejorar las prácticas agrícolas entre otras. (C) explicó, que deben existir políticas de tratamiento de aguas negras, grises y establecer un protocolo en donde la industria regrese al río el agua utilizada en sus procesos de fabricación, pero ya tratada

y devolverla en condiciones aceptables para la vida, se debe mejorar la gestión de residuos sólidos y de descarga organiza procedente de los hogares,

“La situación hídrica en El Salvador es complicada, porque a pesar de que estamos en el trópico y llueve permanentemente por lo menos durante 6 meses, hay una serie de problemas que vuelven crítica la situación y uno de los problemas es la contaminación, la contaminación por carga orgánica, hay prácticamente cero tratamiento de agua negras y eso lo que genera es una contaminación del 90% de todos los recursos pluviales, el segundo problema que se identifica relacionado con la situación hídrica es el manejo de los desechos sólidos, porque contribuye y exagera la contaminación porque todo el material de las ciudades cae en los ríos y si uno hace una campaña de extracción de material de basura desechos sólidos en el río prácticamente es capaz de rebajar la carga orgánica alrededor del 60% y el 40% es probable que el río lo recupera.”

Otro de las soluciones, según los entrevistados es la de establecer campañas de reforestación, sobre todo en las cuencas y subcuencas para generar capacidad de absorción del agua lluvia, evitar la erosión de los suelos. (G) coincidió con ello y explicó lo siguiente:

“si hacemos un recuento del agua superficial, esta solo representa un entre un 15% y un 20% de las fuentes de producción, el resto de la producción depende de pozos y de mantos acuíferos, el problema es que no contamos con una normativa que permita el cuidado de esos mantos acuíferos, cuencas hidrográficas y las microcuencas, no cuentan con la capacidad de absorción suficiente para poder recuperar la producción de agua, entonces para mí, no existe un estrés hídrico sino una crisis que es grave, pero que aún estamos a tiempo de poder recuperar buena parte de los ecosistemas para poder recuperar el mecanismo de absorción natural el problema se vuelve crítico si se mantiene el nivel de demanda del líquido y no ordenamos nuestra expansión habitacional”.

y continuó con su explicación, agregando lo siguiente:

“Desde la autónoma, qué se está haciendo, pues invirtiendo más en recurso humano y en material para tener los equipos de bombeos en óptimas condiciones para abastecer a la población, programas de recuperación de cuencas, ríos, bosques, hay un vivero donde tratamos de tener plantitas y árboles para sembrar en nuestros proyectos y para regalar a quien los quiera plantar, el esfuerzo lo estamos haciendo, pero necesitamos de toda la población y de todos los sectores para tener verdaderamente el impacto y los resultados que queremos, recuperar la capacidad natural de absorción de las cuencas, y de los mantos acuíferos, esos nos permitirá, tener una producción sustentable.”

Los programas de políticas públicas para su ejecución necesitan de recursos económicos, humanos y de infraestructura. Por ello, la última subcategoría establecida para agrupar a las soluciones propuestas por los actores entrevistados se ha denominado

“Política Pública de Infraestructura”, los actores, coincidieron en que parte del problema del agua, es que hay fugas del líquido y, en muchas ocasiones se debe a que las tuberías datan desde 1940. Muchas de estas tuberías son de asfalto y el crecimiento de la población, junto con la expansión de la zona urbana obliga a la institución autónoma distribuidora del agua (ANDA) a incorporar equipo de bombeo que genera mayor presión en la red de tuberías, como consecuencia, la explosión de mucha de ellas viene generando fugas de más del 50% de la producción, según el técnico de la institución. Para este caso, (F) explicó lo siguiente sobre el tema:

“en el país somos privilegiados con la cantidad de agua lluvia que cae más del 90% de agua que cae se va para el mar para los ríos teniendo esa posibilidad nosotros de tener plantas de captación de agua lluvia poderla potabilizar y llevarla a las familias o los lugares donde no hay posibilidad que exista agua, pero actualmente no se da más del 55 % del agua potable se pierde en las cañerías y eso también es un golpe porque resulta que, yo les llamo fuga de dolor a esa, a esas situaciones que se dan porque por un lado tú tienes ehh casas u hogares y me parece inconcebible que haya gente que tiene hasta más de 15 días sin agua, 8 días sin agua incluso 3 días sin agua”
 “claro se necesita el mantenimiento pero la lógica te indica, no tienes que ser ingeniero, la lógica te indica que a mayor bombeo verdad de los motores, del agua y esto, obviamente te genera más presión entonces vos tienes tuberías que son más de 70 años que son de asbesto todavía, entonces vas a tener más presión en el agua por ende y por lógica vas a tener más fuga de agua, entonces si perder la mitad de la producción prácticamente.”

El problema, como tal en esta subcategoría es la inversión económica para el mantenimiento de los equipos y la restauración de la red de tuberías, y tal como se dijo anteriormente, hay equipo que se está utilizando para distribuir el agua a la población que data desde 1940, es decir hace 80 años que no ha habido un cambio sustancial al respecto, (H) nos explica lo siguiente:

“Durante un mes normal recibimos 4 mil avisos de fuga, tratamos de resolverlos todos en el menor tiempo posible, muchas veces, bueno la mayoría de ellas, arreglamos una tubería y hacemos el cambio del material, pero dos días después debido a la presión del bombeo y a las otras tuberías ya dañadas o que ya cumplieron su vida, se rompe por otro lado y así vamos, ahora, me preguntará, ¿y por qué no cambia todo el sistema de tuberías? Solamente en el Centro de San Salvador, existen 360 metros de tuberías cuyas fechas de instalación vienen desde 1940 a 1960.”

En este fragmento, se explica, la otra parte del problema, la infraestructura, el valor económico que hay que aportar para poder hacer el cambio necesario y hacerle llegar el agua a toda la población, ya en esta categoría, cuáles son las propuestas de solución plateadas, (H) nos continúa explicando lo que se hace desde la distribuidora de agua:

“Solamente en el Centro de San Salvador, existen 360 metros de tuberías cuyas fechas de instalación vienen desde 1940 a 1960, y tal como lo menciono el Director Técnico, ese proyecto lo tenemos en la mente, pero

En la figura 10, se aprecia que las palabras que más salen a relucir son: Ley, Problema, Agua, Propuesta, Medio Ambiente, Proyectos, Población entre otras. Todas ellas, mencionadas por los actores entrevistados y cuyas palabras, fueron analizadas y recopiladas para elaborar la clasificación y subclasificación en la identificación del problema y en la presentación de las posibles alternativas de solución al problema.

A continuación, serán analizadas las propuestas de proyectos de Ley que fueron mencionadas por algunos de los actores. Es decir, aquellas propuestas que se encuentran para discusión en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

4.2 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY EN LA ASAMBLEA DE EL SALVADOR

A continuación, se presenta un análisis de los proyectos para la Ley General de Aguas presentados a la Asamblea Legislativa de El Salvador. Cabe mencionar que, la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa inició el estudio de los proyectos y se llegó al consenso sobre los artículos generales de las propuestas, es decir aquella parte del cuerpo normativo que se refiere al objeto, finalidad y alcance de la ley, así como de los principios y las definiciones de los conceptos. Sin embargo, el acuerdo se revirtió por aspectos políticos partidarios y durante los años de 2018 y 2019 no hubo ninguna actividad en el estudio de las propuestas y durante el periodo de enero a mayo del año 2020 debido a la pandemia ocasionada por el Coronavirus - COVID-19, decretada en el mes de marzo por la Organización Mundial de Salud (OMS)¹⁷, no hubo análisis de la Ley General de Aguas en la referida Comisión Legislativa.

4.2.1 Propuesta de proyecto La Regulación Pública de aguas con participación ciudadana” presentada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas para la Ley General de Aguas

La propuesta fue presentada en la Asamblea Legislativa en el mes de agosto 2017. El proyecto presenta dos ejes administrativos, la Autoridad Nacional de Aguas y el Consejo Nacional de Aguas y una distribución geográfica de organismos administrativos de menor

¹⁷ Consultar para mayores informaciones: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

tamaño. El primer eje principal es denominado Autoridad Nacional de Aguas (ANA) el cual según el proyecto debe ser un ente superior, de carácter público de orden deliberativo y decisivo, adscrito a la Presidencia de la República y dependerá de ella en lo administrativo y financiero.

La Autoridad Nacional de Aguas, para este proyecto, estaría coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y tendría las funciones de diseñar políticas de protección para los recursos hídricos, promover y cumplir la gestión integral de agua, generar planes y programas de recuperación de ecosistemas, otorgar, monitorear y suspender permisos de explotación de aguas, fiscalizar obras, desarrollar planes ambientales, generar proyectos de ley para el cuidado y protección de los ecosistemas, cuencas y subcuencas, así como, aguas superficiales y subterráneas. La Autoridad Nacional de aguas estaría compuesta por los ministros cuyas instituciones tengan relación directa con el tema de agua, presidida por el ministro de Medio Ambiente y acompañado por los ministros de Agricultura y Ganadería (MAG), Economía (MINEC), Salud (MINSAL), Obras Públicas (MOP), Turismo (MITUR), Relaciones Exteriores (MRREE) (en este caso debido a aguas denominadas trasfronterizas), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Defensoría del Consumidor. A partir de ello, el proyecto de ley estima que otorga un carácter público al ente regulador, y la obligación del Estado de garantizar el acceso al agua potable.

El segundo eje principal, hace referencia al Consejo Nacional de Aguas (CNA), el cual tendría la finalidad de ser un ente asesor de la Autoridad Nacional de Aguas, la cual tendría funciones de análisis, deliberación y de toma de decisiones de todos aquellos acontecimientos relacionados al problema del agua. Este ente asesor, tendría un carácter de representación sectorial, pues estaría compuesto por Institutos de investigación, de académicos, juntas de agua, comités de cuenca, organizaciones de regantes, gremiales empresariales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

También, se destaca una distribución geográfica de organismos administrativos de menor tamaño, pues delimita las organizaciones territoriales a las cuales denomina administraciones de zonas, ya que se establecen comités de cuencas hidrográficas y establece tres, la del Río Lempa, del río Paz y Jaltepeque, la de Jiquilisco y Goascoran. Y establece una cuenca fronteriza compartida, esta se establece con los países de Guatemala y Honduras.

Lo importante de esta propuesta de ley, es que, el ente rector tiene un enfoque público, pues estaría integrado por instituciones públicas, lo que refuerza el principio del

agua ser un Derecho Humano, y que el recurso debe estar a disposición de todos por ser un bien público. La propuesta mantiene un principio de participación ciudadana y ello le otorga a la población un poder de influencia sobre las decisiones. Otro aspecto importante de la propuesta, es que el determina que el ente rector del agua, es decir la Autoridad Nacional de Aguas (ANA) es meramente estatal y el Consejo Nacional de Agua (CNA) este compuesto por organizaciones de la sociedad civil.

4.2.2 Propuesta de Ley Integral de agua, presentado por el Comité de Expertos Hídricos

La propuesta fue presentada en la Asamblea Legislativa en junio de 2017, con el apoyo de diferentes diputados de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), del Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA).

La propuesta, tiene como objetivo el desarrollo de un marco regulatorio en defensa y recuperación del medio ambiente y sobre todo respecto del recurso hídrico, en especial las cuencas y subcuencas del país, la finalidad es hacer sostenible la explotación y la distribución del agua, haciendo alusión a la conservación y buen uso del líquido.

La propuesta determina la creación de ente rector, denominado Autoridad Hídrica, la cual está definida como de Derecho público, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autónomo en la administración y lo financiero. Adscrita al Órgano Ejecutivo mediante el Ministerio de Medio Ambiente.

La diferencia básica de esta propuesta frente a las demás es que, el ente rector, estaría compuesto por una Junta Directiva la cual tendrá un presidente electo por la presidencia de la república, dos directores en representación de las municipalidades y dos directores representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada. Ese ente rector, tendría las facultades de aprobar permisos de explotación, planificación, administración del recurso hídrico.

La propuesta también se mantiene en el resto de órganos administrativos como el comité consultivo, los órganos de zona de cuenca, de regiones hídricas, dirección de agua potable y saneamiento y un tribunal de apelaciones.

La división administrativa del territorio se establece mediante regiones hídricas, y en zonas hídricas definidas por la ley según las características geomorfológicas e hidrológicas.

4.2.3 La propuesta presentada por la Asociación de Regantes del cacao, denominada “Ley sobre gestión integral de los recursos hídricos”

La propuesta fue presentada en la Asamblea Legislativa el 14 de marzo de 2013, y recibió el apoyo de varios diputados del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del diputado Francis Zablah del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA)

La propuesta se encuentra inspirada y apoyada en los principios de desarrollo sostenible, de investigación, aprovechamiento de los recursos y su conservación y el buen manejo de los mismos. El objetivo de la ley es la protección de las cuencas, subcuencas y microcuencas en todo el territorio nacional y detalla que busca la protección, el resguardo y la recuperación de los ríos, lagos lagunas, marismas, esteros, bahías y acuíferos, y determina que, busca asegurar el funcionamiento adecuado del ciclo hidrológico mediante un balance hídrico.

Para lograr lo anterior, la propuesta de ley busca la creación de una Autoridad Hídrica, la cual, será adscrita al Poder Ejecutivo y tendrá su propio presupuesto y libertad en lo administrativo. El ente rector, estará compuesto mediante una Junta Directiva con la participación de ministros de Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, un representante de las municipalidades, representante de las gremiales agrícolas, industriales y de turismo, es decir el ente rector deja de ser estatal en su totalidad, ya que participan actores privados.

El objeto de creación de la autónoma es lograr una gestión integral del agua bajo la participación de la sociedad civil y las autoridades, con ello, pretenden lograr un ordenamiento institucional, pues, lo que se busca es una descentralización de la administración para poder cubrir las necesidades de toda la población, esto mediante la creación de un marco regulatorio integral del recurso hídrico.

En esta propuesta de ley, los organizadores, estiman conveniente una división territorial mediante cuencas y subcuencas, con la finalidad de mejorar la administración del problema, y determinan que, el país para efectos de esta ley, se debe dividir en 10 regiones hidrográficas y establecer comités por región, de ese modo obtener una planificación del recurso a través de la cantidad y calidad del agua o bajo los efectos de la oferta y demanda de cada región.

Para lograr lo anterior, buscan la creación de un registro público de los recursos hídricos, estimando que cantidad y cual calidad se tienen en determinado lugar y cuanta población es al que necesita qué cantidad de agua.

La propuesta establece un parámetro de aprovechamiento del recurso y estima en primer lugar el consumo humano y posteriormente se basa en aspectos económicos, como uso agropecuario, agroindustrial e industrial, de interés comercial y servicios, generación de energía, recreativo, de sostenibilidad de ecosistemas y otros usos.

Las facultades y obligaciones del ente rector se resumen en generar proyectos de recuperación de ecosistemas, de educación y concientización de los ciudadanos en el cuidado de los recursos, planes de reforestación, proyectos de plan hídricos nacional, autorización de proyectos de explotación, de investigación, monitoreo y fiscalización de obras y establece sanciones económicas por actos de contaminación, desperdicio y omisión en el aviso de perforaciones.

4.2.4 Propuesta de proyecto de ley presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para la Ley general de aguas.

La propuesta fue presentada a la Asamblea Legislativa el 22 de marzo de 2012, y ella se plasmó el resultado de una mesa de trabajo realizada por el MARN junto con organizaciones civiles que componen el denominado foro del agua.

La propuesta busca regular la gestión integral del agua y garantizar la sustentabilidad del recurso y reafirmar mediante la propuesta y, a través de una reforma constitucional el Derecho al agua. La finalidad de la propuesta es desarrollar un marco regulatorio sobre la gestión del agua bajo el principio de ser considerada un bien nacional al servicio de la población. Para ello, propone cuatro ejes principales a partir de los cuales se desarrolla el proyecto de ley:

- Respetar las fases hidrológicas.
- Establecer una institucionalidad y gobernanza
- Promover una adecuada gestión del agua en coordinación con los consumidores, comunidades, campesinos, organizaciones civiles y autoridades públicas.
- Y promover la participación activa y responsable de la sociedad en general.

La principal característica de la propuesta es que se desarrolla bajo la declaratoria

que el agua es un bien nacional público, de utilidad pública y de interés social. Es decir, el agua pertenece a los ciudadanos y puede ser utilizada/usufruida bajo el principio de la colectividad, para ello, se establece que el Estado tiene la obligación de reconocer el Derecho Humano al agua potable y a su saneamiento.

La propuesta tiene como base los principios del bien común, la igualdad y equidad entre los géneros, la no discriminación, la gestión integral del recurso, la participación de la sociedad, la sustentabilidad hídrica y el principio *In dubio pro agua* (explicado en la propuesta como en caso de duda será aplicado lo más favorable a la conservación del agua).

La gestión del agua se determina mediante 2 niveles: El primero es estratégico, con funciones políticas, proyectos de planificación, planes estratégicos de recuperación de ecosistemas, proyectos de educación. El segundo, es regulador a través de la administración de recurso, autorización monitoreo, revocación, anulación de perforaciones, contratos, cánones.

La propuesta presenta la creación del Consejo Nacional del Agua, como ente regulador, autoridad máxima en el tema del agua, adscrito a la presidencia de la república, y coordinado a través del Ministerio de Medio Ambiente, dependiente de este en lo administrativo y financiero, así como la creación de un Comité Consultivo con funciones de asesoría y de apoyo y la creación de un tribunal sancionador, para la administración del recurso se establece la creación de comités mediante zonas hidrográficas, la generación de un registro de aguas y del sistema de información hídrica (SIHI).

4.2.5 Propuesta presentada por el foro del agua para la ley general de aguas

Esta propuesta fue presentada en el 2006 y posteriormente actualizada en el año 2011, la propuesta lleva el objetivo de regular la gestión integral de aguas y garantizar la sustentabilidad y el reconocimiento del Derecho al agua para los habitantes del país.

La propuesta tiene la finalidad de desarrollar un marco regulatorio sobre la gestión del agua, desarrollar y fortalecer la institucionalidad del Estado referente a material ambiental; desarrollar instrumentos de planificación, técnicos, legales y de financiamiento, así como la coordinación interinstitucional para la conservación del recurso hídrico. Establece al agua como un bien nacional de uso público y lo cataloga como de dominio público de interés colectivo.

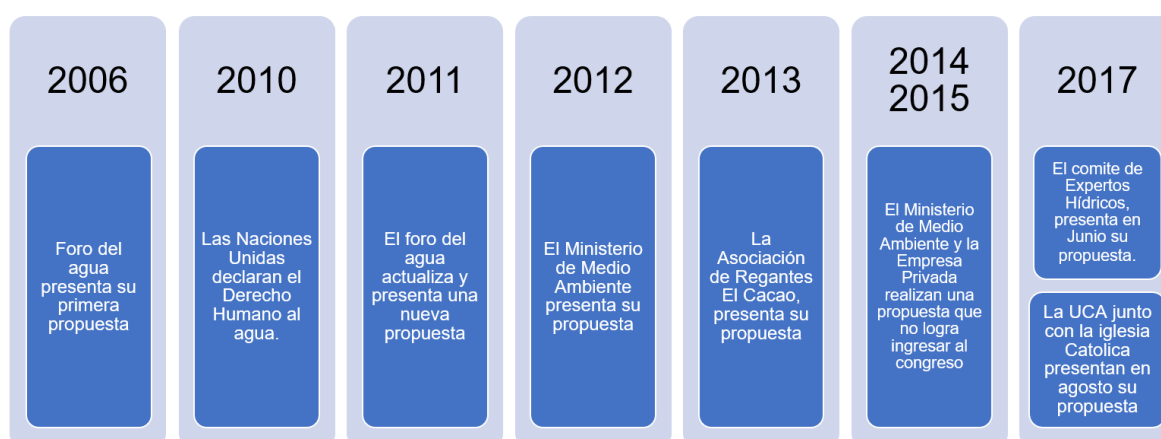
Determina la creación de un Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) compuesta por

los ministros de Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores, Economía, Medio Ambiente, y la creación de un Comité Consultivo integrado por organizaciones civiles en la lucha por proteger al medio ambiente, municipalidades, consumidores y empresa privada.

Para la administración del recurso se establecerán comités por cuencas hidrográficas y organismos zonales establecidos en las 3 regiones hidrográficas. Y en caso de conflictos se establece un Tribunal Sancionador que se encargara de resolver los problemas entre los consumidores y la administración.

A continuación, se presenta una síntesis sobre la cronología de la presentación de las propuestas.

Cuadro 8 - Cronología de las propuestas y discusiones sobre la ley general de aguas en El Salvador.



Fuente: el autor (2020).

El parlamento de El Salvador está compuesto por 84 diputados, es decir, es unicameral, por ello, las propuestas o proyectos de ley, se analizan y discuten en comisiones especiales establecidas para ese fin, para posteriormente ser aprobados en el pleno.

Las propuestas de proyecto para la Ley General de Aguas, actualmente se encuentra en discusión en la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático. La referida comisión, no ha realizado ningún análisis de los proyectos de ley desde el año 2018. Y a partir del año 2020, tuvieron la iniciativa de continuar con el análisis, pero debido a la emergencia de la pandemia del nuevo coronavirus el trabajo se suspendió, por lo que no ha habido ninguna actividad sobre el tema del agua en El Salvador.

Conforme el cuadro 9, se destacan algunos puntos considerados relevantes en los cuales fueron encontrados similitudes, tales como objetivos, finalidad, principios y ente regulador. Como observado, todas las propuestas apuntan, por un lado, regular la gestión hídrica y, en ese sentido, establecer un marco regulatorio y, por otro, en cierta medida establecer los principios sobre la consideración del agua como un derecho humano y de acceso esencial.

También, es de destacar que todos los proyectos establecen la creación de un Ente Rector. De hecho, las propuestas presentadas por el foro del agua, el MARN, la UCA y la Iglesia católica, es decir tres de las propuestas apuntan la composición integrada por representantes del Ejecutivo Nacional. La única propuesta que establece la participación de la sociedad civil organizada es el proyecto de la Asociación de Regantes. Y las propuestas presentadas por la Asociación de Regantes y los Expertos Hídricos, estiman la necesidad de incorporar al ente rector a las asociaciones de la empresa privada.

Cuadro 9 - Resumen sobre la Ley General de Aguas, Propuestas y Discusiones.

Ley General de Aguas, discusiones y propuestas El Salvador.					
De la propuesta 2 de ley	Foro del Agua	MARN	Asociación de Regantes	Expertos Hídricos	UCA/Iglesia
Objetivo	Regular la gestión hídrica para garantizar la sustentabilidad y el acceso a todas las personas, facilitar el desarrollo de instrumentos de planificación y de recuperación de ecosistemas, gestión participativa con la comunidad, establecer funciones en virtud del desarrollo y cuidado del medio ambiente y de la sociedad, declaratoria del agua como un bien nacional de uso público, de utilidad pública y de interés social y el buen manejo y administración del recurso hídrico.				
Finalidad	Generar un marco regulatorio para el manejo integral del agua. Diseñar plan nacional hídrico. Diseñar planes de desarrollo y planificación para recuperar ecosistemas. Promover la participación responsable ciudadana.				
Principios	Las propuestas de ley se encuentran desarrolladas bajo los principios de bien común, que el agua es un recurso vital, finito y estado vulnerable. Que toda actividad del Estado y de las personas sea mediante el manejo integral del agua, buscando una gestión ecológica y de participación ciudadana, buscando lograr la sustentabilidad y el uso responsable del recurso hídrico. y teniendo como prioridad de uso del agua el consumo humano.				

Ente Rector	Consejo Nacional del Agua CONAGUA, Instancia de carácter público interinstitucional, integrado por los ministros de: MARN MAG MINEC MINSAL Relaciones Exteriores. ANDA COMURES	Consejo Nacional del Agua (CNA), integrado por los ministros: MARN MAG MINEC MINSAL Relaciones Exteriores, MOP Secretaría Técnica de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Estratégicos, ANDA, Defensoría del Consumidor.	Autoridad Hídrica, instancia oficial autónoma, integrada por una Junta Directiva, organizada así: un Director Presidente representado por el MARN, un director por el MAG, Un representante de COMURES, Un director electo por las universidades acreditadas en el país, Un director por las asociaciones gremiales agropecuarias, Un director por las asociaciones de industriales, un director por las gremiales turísticas.	Autoridad Hídrica, institución de Derecho Público, la cual gozará de personalidad jurídica, de carácter autónoma en lo administrativo y financiero. La autoridad estará integrada por una Junta Directiva compuesto por: el presidente de la república, dos directores electos por COMURES, dos directores electos por la ANEP.	Autoridad Nacional de Aguas (ANA), Instancia Superior con carácter público, deliberativo y decisivo adscrito a la presidencia de la república, y será integrado por los ministros de: MARN, MAG, MINEC, MINSAL, Relaciones Exteriores, MOP, MITUR, ANDA, CEL, Defensoría del Consumidor.
-------------	---	---	---	--	--

Fuente: el autor (2020).

Cabe traer en este apartado, la discusión sobre la formulación de alternativas de solución a los problemas públicos, que apunta aquellos instrumentos de política pública que pueden ser accionados para mitigar los problemas existentes en la agenda pública. Conforme el modelo NATO, elaborado por Christopher Hood (1986, apud Howlett, 2013), usualmente, son utilizados instrumentos de cuatro dimensiones de herramientas para la elaboración de propuestas de solución de los problemas públicos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

Al pensar de modo reflexivo, las propuestas de proyectos de ley existentes en la Asamblea Legislativa de El Salvador caracterizan directrices de tipo estructural (Secchi, 2013). Las propuestas giran en torno de crear marcos generales que habiliten sectores a proponer y reglamentar proyectos, programas, planos y demás, orientados a mitigar la situación problemática del agua en el país. Retomando una de las afirmaciones realizadas al inicio de este trabajo, de la falta de un cuerpo normativo que integre las leyes sobre el asunto, la impresión es que estas propuestas están dirigidas en ese sentido. Es decir, de sentar las bases para establecer autoridades legítimas para la discusión y tomada de

decisión sobre el asunto.

Y aquí, retomando las dimensiones de instrumentos públicos del modelo NATO, las propuestas giran en torno de accionar herramientas, por un lado, de la categoría de “autoridad” y, por otro, de la categoría de “organización”. En lo que dice respecto a la primera categoría, cabe recordar que los instrumentos se refieren al uso de poderes legales por parte de los gobiernos. En principio la herramienta de “regulación de comando y control” asume varios tipos, desde reglas, licencias, leyes y demás. *“A regulação (regulation) é uma prescrição governamental que deve ser cumprida pelos alvos previstos; seu não cumprimento, usualmente, acarreta penalidade”* (Kerwin, 1994, 1999, apud Howlett, 2013, pág. 133). Por las propuestas presentadas, se percibe que, la creación de un Ente Rector posee la intención de establecer las bases para organizar la reglamentación del área, así como expedir normativas. Una de las grandes ventajas de este tipo de instrumento es mejorar los esfuerzos de coordinación, de protección y de organizar planos gubernamentales, en última instancia, permite una mayor previsibilidad a lo largo del tiempo (Howlett, 2013). Y también, puede apuntar un instrumento de la categoría de “organización”, pues establece una reorganización gubernamental da máquina pública. Es decir, se refiere a organizaciones institucionales, sea crear reparticiones públicas nuevas, acoplar existentes o bien, reestablecer funciones de las mismas.

Por último, las propuestas señalan la organización de Consejos y Comités consultivos, que podrían encuadrarse en instrumentos de “comando y control”. Como apunta Howlett (2013), este tipo de órganos muchas de las veces están próximos de actores de la sociedad y no tanto de los actores públicos. A respecto de esta composición, la propuesta presentada por el Foro del Agua se orienta en este sentido, pues prevé que estén integrados por organizaciones civiles en la lucha por proteger al medio ambiente, municipalidades, consumidores y empresa privada. Aquí, se percibe la ampliación de la participación de los sectores privados y de la sociedad civil organizada.

A continuación, se realiza una tentativa de presentar el Modelo Multiflujos de John Kingdon aplicado al problema del agua en El Salvador, se detalla cuáles son las dinámicas del modelo y de qué manera se aplican a la realidad del país.

4.3 El Modelo Multiflujos aplicado al problema del agua en El Salvador

A partir del análisis de las entrevistas sobre el problema del agua en El Salvador, el proceso de formación de agenda se puede describir mediante el Modelo Multiflujos de John Kingdon. De este modo, la figura 10 presenta una tentativa de aplicar el modelo multiflujos. Para ello, se tuvo en consideración las categorías y subcategorías construidas a partir del análisis del contenido de las entrevistas realizadas con los actores.

La primera dinámica se encuentra construida por lo que los entrevistados estiman cual es problema y de qué manera lo interpretan, hacen uso de indicadores, de eventos y hechos. A partir de las entrevistas, fue posibles percibir tres tipos de causales: Gestión Pública, Ambiente e Intereses Económicos.

Con relación, al segundo flujo del modelo, la dinámica de las soluciones, se encuentra compuesta por aquellos intereses organizados que buscan una respuesta al problema y, que también cuenten con una factibilidad técnica, para el caso de El Salvador y el problema del agua los entrevistados mencionaron tres tipos de soluciones factibles, que no necesariamente, se contradicen entre sí, al contrario parecen se complementar: Marco Regulatorio, Política Pública Ambiental y Política Pública de Infraestructura.

Figura 11 - Modelo Multiflujos aplicado al proceso de formación de agenda pública en el problema del agua en El Salvador.



Fuente: El autor a través del análisis de las entrevistas con los actores públicos y privados en el problema del agua y relacionados al modelo multiflujos de Jonh Kingdon (1995).

Respecto al tercer flujo, en el cual se representan las negociaciones políticas, el estira y encoge de los intereses partidarios de cara a resolver el problema, los entrevistados relacionados con el ámbito político coincidieron en que existe un problema al cual se le debe dar una respuesta y que se encuentran trabajando para generar una salida factible, responsable y adecuada a la magnitud del problema, de ese modo (D) estimó lo siguiente

“... como grupo parlamentario hemos estado trabajando en una propuesta general para una ley general de aguas en donde básicamente se trabaje a través de nuestros mantos acuíferos su protección a las cuencas hidrográficas para que por lo menos no mejorar hasta resarcir un poco el daño, usted sabe que una de las grandes dificultades que tenemos como país son las grandes cantidades de pavimento que no deja que haya una buena permeabilización dela gua y que toda esa cantidad de agua se desperdicia entonces si tenemos un estrés hídrico y que con todas esas características que he mencionado que son pocas por ejemplo para la cantidad que verdaderamente hay nos hacen que estemos en un país donde el estrés hídrico y la cantidad de agua que hay no sea la suficiente para el abastecimiento de todas las comunidades...”

por otro lado, (F) determinó que, en la Asamblea Legislativa, se encuentran en la discusión y el análisis de diferentes proyectos que permitirán obtener un cuerpo normativo que regule la forma en cómo se capta, produce y distribuye el agua, sin embargo, en este flujo, como ya se explicó anteriormente se dan negociaciones, estira y encoge de la arena política, la persona entrevistada lamentó la polarización del tema del agua y apuntó lo siguiente,

“... crear un marco normativo que permita un mejor manejo del recurso, de un recurso que ya es finito, porque no es infinito, entonces, eh en la asamblea se han dado diferentes tipos de discusiones en cuanto a proyectos de ley pero sin que se tenga un resultado positivo porque lastimosamente ha sido un tema que ha sido bandera política partidaria entonces eso te genera un distanciamiento y no te permite una discusión eminentemente técnica que es la que debería de existir quitando el tema de bandera partidarias, porque eso ya te contamina la discusión y no te permite avanzar...”

Hasta este punto, y siguiendo al modelo multiflujos, el problema ha logrado ingresar a la arena política, ya que el problema según lo comentado por los entrevistados, este viene desde 1978, cuando los activistas ambientales en pláticas con funcionarios de las entidad encargada de la distribución del agua, les hablaron que el manto acuífero de San Salvador, bajaba un metro al año, el primer anteproyecto de ley fue presentado en el 2006 por el Foro del agua (organización que agrupa organizaciones ambientales) y posteriormente fue actualizado y presentado a la Asamblea Legislativa en el 2011, un segundo anteproyecto fue presentado en el año 2012 por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) como producto de una mesa de trabajo en conjunto con el foro del agua, en el año 2013 la Asociación de Regantes Cacao presentó su propuesta, en junio de 2017 el Comité de Expertos Hídricos presentaron su propuesta y en agosto del mismo año la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas en conjunto con la Iglesia Católica presentaron su proyecto. Ahora bien, qué fue lo que sucedió que motivó la presentación de todos esos proyectos al Órgano Legislativo y ,específicamente, a la discusión de la Comisión de Medio Ambiente, tal como lo menciona la Revista *National Geographic* en su artículo sobre la crisis del agua en El Salvador, la crisis del agua, empezó a tener efectos más fuertes a partir del año 2010, cuando una sequía afectó la producción de energía eléctrica, aumentando el precio de la misma, en el año 2014 y 2015 el fenómeno climático del niño no permitió un desarrollo normal de la época lluviosa, por lo que la sequía continuó ocasionando perdida en la producción agrícola del país y en el 2016 el gobierno de ese entonces declaró la primera emergencia por falta de agua, empezaron las restricciones en la distribución del

agua potable y muchas colonias de San Salvador quedaron sin el servicio de agua por un periodo de treinta días. Lo que desencadenó una serie de protestas y cierre de calles. En este punto, y regresando al modelo de multiflujos, nos encontramos frente a lo que John Kingdon definió como una ventana de oportunidades, es decir aquel acontecimiento grave que llamó la atención de los políticos, la cual pudo ser debido al impacto en la sociedad, la crisis ambiental, la cobertura hecha por los medios e inclusive la presión de la sociedad civil en la búsqueda de una solución a su problema.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta disertación tuvo como objetivo principal el estudio del proceso de formación de agenda pública en el problema social del agua en El Salvador, especialmente el análisis de los actores y sus argumentos respecto al problema del agua, al tratar de un tema tan importante y por la magnitud global que encierra el acceso al agua y a su saneamiento, se vuelve indispensable hablar sobre las alternativas de solución que estos actores interpretan pertinentes y que, en consecuencia, la solución al problema.

El agua, el tema de moda y no solamente por la necesidad que se tiene del recurso para el uso doméstico, sino para toda la actividad humana y, sobre todo, para la vida. Por ello, se vuelve indispensable realizar un análisis de lo que está ocurriendo respecto al vital líquido. En relación al problema social referente al agua en El Salvador, se buscó identificar y analizar los argumentos que los actores públicos, privados y de la sociedad civil vehiculizan sobre la problemática y las posibles soluciones al problema vigente.

Para lograr el referido estudio, este trabajo comprendió tres etapas importantes, con la finalidad de comprender y aprehender los conceptos y la esencia del proceso. En un primer momento, se realizó una revisión del concepto de política pública, el estudio del ciclo de la política pública. Así como, se trabajó sobre el concepto de formación de agenda pública y sobre la construcción de alternativas de solución a los problemas.

En adición a lo anterior, se realizó un estudio comparativo entre diferentes modelos de formación de agenda, con el objetivo de comprender la situación social y política que encierra al problema social en El Salvador y de ese modo comprender las posibles alternativas de solución, pues en la construcción de la definición del problema se generan las posibles alternativas de solución, en otras palabras, una vez definido cual es problema se puede encontrar su solución.

En un segundo momento, se hizo un estudio a profundidad sobre el problema social en El Salvador, para conocer cuáles son los antecedentes que originaron ese problema y cuáles son los informes, análisis y estudios que al respecto se encuentran realizando las instituciones internacionales presentes en el país y en especial, qué piensan las autoridades locales al respecto, lo que permitió saber cuál es la perspectiva de los actores públicos de cara al problema.

Y un tercer estadio que, estuvo focalizado en la investigación empírica. Esta parte se orientó por medio del abordaje cualitativo. En este caso, se realizó una investigación de

campo en El Salvador con el objetivo de llevar a cabo la recolección de información primaria sobre el problema del agua en el país, el proceso de formación de agenda pública y la formulación de alternativas al problema. Lo cual es fundamental para el tratamiento, comprensión y análisis más profundo del objeto de estudio. La investigación de campo en El Salvador, tiene dos estadios temporales, el primero se estableció desde enero a junio de 2019, el que coincide en la parte final de un gobierno progresista que administró el país por una década, y en la cual, la investigación resultó de manera muy difícil por la poca apertura de los funcionarios para hablar sobre el tema. Y el segundo estadio temporal, comprende desde septiembre a diciembre de 2019, tiempo en el cual, se realizó un cambio presidencial, con la caracterización que el nuevo gobierno que se declaró democrático, descentralizado, plural e inclusivo. En esta etapa, la investigación fue un poco más fluida, pues los nuevos funcionarios, contaban con más apertura para hablar del tema y se volvieron más colaborativos.

La investigación de campo, consistió en realizar visitas a los actores públicos y privados que poseen relación directa con el problema del agua en el país, esta recolección de datos se hizo mediante entrevistas semiestructuradas, en la cual se formularon preguntas orientadas al tema y que permitía al entrevistado aportar información adicional.

Posteriormente, al proceso de recolección de información tanto documental como verbal y mediante las entrevistas realizadas a los actores públicos y privados, se pasó a realizar el análisis de la información obtenida.

Como ya se dijo anteriormente, las entrevistas fueron realizadas mediante guía de entrevistas, que permitieron identificar el problema, elaborar y analizar el perfil de cada entrevistado, el análisis permitió elaborar una clasificación y una segmentación de los elementos y acciones en común derivadas de las actividades que los actores entrevistados realizan en el contexto del problema del agua en El Salvador. Para eso, se realizó el análisis de contenido de los datos para poder contestar las preguntas planteadas al inicio del trabajo.

En el caso del problema del agua, se pudo constatar que éste logro ingresar a la agenda pública, debido a la magnitud de la crisis hídrica causada en el 2014 y continuada hasta el 2016 por el fenómeno del niño, una sequía prolongada que permitió sacar a la luz pública la magnitud del problema, pues se generaron cortes de abastecimiento del agua hasta por periodos de 30 días continuos. A partir de ese momento, la información recolectada permitió establecer que los factores que incidieron en la formación de agenda del problema del agua, son establecidos en tres grandes categorías, la primera una mala gestión pública, generada por la incapacidad de las autoridades sobre la gestión hídrica,

hubo mal manejo de los recursos hídricos, relacionados con el desordenado crecimiento urbano, la mala administración referente a la calidad y cantidad del agua; la segunda de las categorías, se determina por un interés económico, en el cual, algunos de los actores manifestaron que el problema se agudiza debido al interés de las corporaciones de no establecer una regulación que no permita el abuso en el consumo desmedido del recurso hídrico y por último, una categoría ambiental, la cual evidenció la depredación que existe en el territorio en cuanto a los recursos forestales, lo que ha permitido un deterioro en la calidad del suelo, favoreciendo a la erosión y a los campos de pasto de ganado, otro de los factores establecidos en esta categoría es la contaminación de ríos por los desechos sólidos y orgánicos procedentes de los hogares, así como el vertiente de aguas grises procedentes de la industria. El deterioro de cuenca y subcuencas son también factores que influyen a que el problema se agudice y permita el ingreso a la agenda pública.

La crisis del agua, tuvo una cobertura mediática buscando al responsable de los recortes al servicio del agua, por ello, se logró evidenciar otro factor importante en el problema del agua, este se caracterizó por existir un inadecuado mantenimiento de los equipos de captación, saneamiento y sobre todo de distribución del líquido hacia los hogares.

Todo lo anterior, en adición al análisis de los anteproyectos de ley ha permitido generar perspectivas de solución. Las cuales, deben tener de base, aspectos técnicos, factibilidad económica y política, ser coherentes y sobre todo contar con estudios y pruebas empíricas que permitan tomar las mejores decisiones de solución.

A partir del análisis de la información recolectada, se puede determinar que las alternativas de solución en el problema del agua en El Salvador, no responde de manera total a los intereses políticos de grupos de poder económico, como fue nuestra proposición inicial en este trabajo. Esta fue cambiando hasta encontrar otros factores que generan pesos y contrapesos en este problema tan complejo y, de esa forma, existen como se mencionó, otros elementos que tienen mayor auge, es decir, no se puede obviar que, hay intereses económicos que en cierta medida obstaculizan el consenso de los parlamentarios, sin embargo, hay otros aspectos que fueron más destacados, como la factibilidad técnico jurídica de aplicación de una ley general de aguas. En ese sentido, se debe armonizar todo el ordenamiento jurídico actual a la norma general de aguas y priorizar el consumo humano, debe haber una política pública ambiental en términos concretos, es decir una recuperación de ecosistemas a través de campañas de reforestación de cuencas y subcuencas para mejorar la impermeabilización de los suelos y evitar desbordes por inundación y erosión del

suelo, campañas de educación y concientización en el cuidado del medio ambiente, incentivos fiscales para la industria en el sentido de reparar los daños causados al medio ambiente y para instalar equipos de tratamientos de aguas residuales, mejorar la red de distribución del líquido así como el saneamiento del agua, todo lo anterior para volver sostenible la producción de agua, de lo contrario solo la generación de una ley sin otras políticas públicas de complemento, el problema no tendrá una solución integral y El Salvador, continuará agravando su situación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. **Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento El Salvador**. Septiembre, 2017.

AZPIAZU, D. et al. Agua potable y saneamiento en Argentina: Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. **CDC**, Caracas, v. 22, n. 59, p. 45-68, mayo 2005.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, Oct. 2011.

BAUMGARTNER, F. Punctuated Equilibrium In Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**. v. 53, n. 3, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R., and Bryan D. Jones. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, no. 4, p. 1044–1074, 1991.

BIRKLAND, T. **An introduction to the Policy Process: Theories, concepts and models of Public Policy-Making**. Armok, N.Y. 2001.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, n.40, p. 79-94, 1995.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en américa Latina y el Caribe**. Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias. Santiago de Chile. 2017

CURISINCHE, Maricela et al. Proceso de construcción de la agenda nacional de investigación sobre Recursos Humanos en Salud (RHUS) en el Perú, 2011-2014. **Rev. perú. med. exp. salud publica**, Lima, v. 28, n. 2, p. 372-381, abr. 2011.

NATIONAL GEOGRAPHIC. **Crisis del agua en El Salvador**, 2018. Disponible en <<https://www.nationalgeographicla.com/agua/2018/11/crisis-agua-el-salvador>> consultado en 06 julio 2019.

DELLA GIUSTINA, E. F.; LUIZ, D. E. C. Sociedade civil e participação: concepções hegemônicas e contra hegemônicas. **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 67-92, jun. 2013.

DENZIN, N. LINCOLN, Y. **El campo de la investigación cualitativa**. Editorial Gedisa, Barcelona. 2011.

DORANTES, G. L. La construcción de la agenda de poder. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, v. 50, n. 204, p. 77-99, 2008.

Dye, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J. 12th Edición. 2008.

FLICK, U. **Introducción a la pesquisa Cualitativa**. Porto Alegre. Artmed, 2009.

FROHOCK, Fred. **Public Policy: Scope and Logic**. Englewood Cliffs, N.J. 1979

GONZÁLEZ ORTIZ, B. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana. **Revista de Administración Pública**, v. 18, n. 1, p. 57-70, 14 dez. 1985.

Guerrero O. Omar. Políticas públicas: ¿una resurrección de la ciencia de la policía? *Revista Teoría y Praxis*, Monterrey, N.L. Vol. II y IV números 11, 12 y 13 Marzo 1990. Pp. 41-44

GWP CENTROAMERICA, La situación de los Recursos Hídricos en Centro América: Hacia una Gestión Integral. In: **VII Foro Mundial del agua**, 4., 2015 Corea del Sur, pág. 45-54.

HOWLETT, M. RAMESH, M., PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, abordagem integral**. São Paulo: Elsevier, 2013

JENKINS, W. **Policy Analysis: A political and organizational perspective**. Londres. Tr. Martin Robertson. 1978.

JONES, B. A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 15, Issue 3, Pages 325–351. July 2005.

KINGDON, J. Como se chega a uma ideia? In: in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**, volume 1. Brasília: IPEA, 2007.

LAHERA, E., **Introducción a las políticas públicas**. CEPAL, Santiago de Chile. 2002.

LASCOURMES, P. **Sociologia de la acción pública**. Traducido por Vicente Ugalde. 2da Edición, México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, 2014.

LERNER, D. LASWELL, HAROLD. D. **The policy sciences, recent development in scope and method**. Stanford University Press, Standford, California, 1951.

LINDBLOM, C. E. **O processo da decisão política**. Brasília: Editora UNB, 1981.

OLAVARRÍA. G. M. **Conceptos Básicos en el Análisis de las Políticas Públicas. Documentos de trabajo**. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Inst. De Asuntos Públicos. Chile. 2007.

MARQUES, E. PIMENTA de F. C. (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013.

MCKINLEY, A. **El Derecho de Saber y Decidir sobre la minería metálica**. El caso de El Salvador. Instituto de Derechos Humanos, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, junio. 2015.

MENY, Y.; THOENING, J.C. **Las políticas públicas**. Bolonia: Il Mulino. 1991.

MENEZES, D. B.; DE SOUZA, V.G. Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do modelo dos Múltiplos Fluxos. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2 ago. 2017.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. **Informe de la calidad**

del agua de los ríos en El Salvador. Diciembre, 2017.

MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales**, Colombia, n. 12, p. 65-75, 1998.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. **Implementación del Derecho Humano al agua y al saneamiento a través del Programa Interamericano para el Desarrollo sostenible**, 2019.

PARSONS, W. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. Atenea Acevedo Aguilar; 1995.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 895-913, Sept. 2011.

PIMENTA, R. M. **Instrumentos de Políticas Públicas: um estudo da Câmara Regional do Alto Tiete do CONSEMASP**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **El agua una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador**. Cuadernos sobre el desarrollo humano. No.5 oct. 2006. San Salvador.

QUADE, E.S. (1982) *Analysis for public decisions*, Nueva York, Elsevier Science Publishing co, Nueva Edición. North Holland, 1982.

SABATIER, P. **Teoría del proceso de las políticas públicas**. Editado por Paul Sabatier: Buenos Aires, 2010.

SALAZAR ORTUÑO, F. **Movimientos sociales en torno al agua en Bolivia: privatización e insurrección social en la guerra del agua en Cochabamba**. Libro. UMSS-ASDI. 2011. Cochabamba, Bolivia.

SANTANDER ABRIL, J. **El proceso de formación de agenda de la política pública de seguridad democrática**. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo-Cider: Ediciones Uniandes, 2012.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE C. Y VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Editorial Planeta, S.A. 2. Ed. Barcelona. 2012.

SUBIRATS, J., **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Ministerio para las Administraciones Públicas. 2 ed., Madrid. 1992.

VILLANUEVA, R. **Política Pública Una visión panorámica**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia), 2012.

TAMAYO M.; CARRILLO, E. **La formación de la agenda pública**. Foro Internacional, 2005, XLV (4), 658-681, 2005.

GWP, Centroamérica. Situación de los recursos hídricos, San Salvador, El Salvador, 2018. Disponible en: <https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/situacion-de-los-recursos-hidricos_fin.pdf>. Acceso en: 10 dic. 2019.

OAS, ORG. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, San Salvador, El Salvador, 2019. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>>. Acceso en: 8 enero 2020.

UNDOCS, ORG. Resoluciones. Disponible en: <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/70/169>>. Acceso en: 22 oct. 2019.

UN El Salvador, agua y saneamiento experto de la ONU pide que proteja los menos favorecidos, San Salvador, El Salvador, 2019 Disponible en: <<https://elsalvador.un.org/es/14800-agua-y-saneamiento-experto-de-la-onu-pide-al-el-salvador-que-proteja-los-mas-desfavorecidos>>. Acceso en: 22 oct. 2019

CONTRAPUNTO, El Salvador, acepta recomendaciones de la ONU sobre agua y saneamiento, San Salvador, El Salvador. Disponible en: <<https://www.contrapunto.com.sv/sociedad/ambiente/el-salvador-acepta-recomendaciones-de-la-onu-sobre-agua-y-saneamiento/1691>>. Acceso en: 13 dic. 2019.

FAO, Org, Resoluciones. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-as175s.pdf>>. Acceso en: 21 oct. 2019.

FMI, Org. El Salvador, Fondo Monetario Internacional aprueba préstamo por US\$389 millones, San Salvador, El Salvador. Disponible en: <<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/04/14/pr20155-el-salvador-imf-executive-board-approves-a-us-389-million-disbursement-to-address-covid-19>>. Acceso en: 14 may. 2020.

FMI; Org. El Salvador, Boletines económicos San Salvador, El Salvador, Disponible en: <<https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1095>>. Acceso en: 20 enero 2020.

MARN, El Salvador, Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, San Salvador, El Salvador, 2019, Disponible en: <<http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/estrategia-nacional-de-recursos-hidricos-2/>>. Acceso en: 22 oct. 2019.

MARN, El Salvador, Clasificación por categoría hídrica, San Salvador, El Salvador, 2019. Disponible en: <<http://cidoc.marn.gob.sv/por-categoria/?cat=recurso-hidrico>>. Acceso en: 22 oct. 2019.

OMS, Org. Declaratoria de emergencia por pandemia nuevo coronavirus. Ginebra, Suiza, 2019, disponible en: <<https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>>. Acceso en: 20 enero 2020.

ANEXOS

Anexo A- Guía semiestructurada para la entrevista con actores privados y de la sociedad civil.

PROYECTO:

“FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA, LEY GENERAL DE AGUA EN EL SALVADOR. UN DERECHO HUMANO EN RESTRICCIÓN”

Guía para entrevista con actores civiles:

Del entrevistado:

- 1) Nombre:
- 2) Profesión:
- 3) Formación Académica:
- 4) Cargo que desempeña:
- 5) Hace cuanto tiempo trabaja en la organización
- 6) Cuáles son las actividades que desarrolla la organización

Identificación del problema:

- 1) En su opinión, ¿Cuál es la situación hídrica en El Salvador?
- 2) El proceso democrático de El Salvador, inició en 1983 con la vigencia de la nueva Constitución de la República y posteriormente con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, A pesar de ello, según su criterio, ¿por qué aún no se considera el Derecho al Agua como un Derecho Humano en nuestra Constitución?
- 3) Alianza Republicana Nacionalista, un partido conservador y de derecha, en las legislaturas del 2012 hacia atrás fue la principal fuerza política en la Asamblea Legislativa, ¿Por qué considera que no aprobó ningún proyecto de Ley de Agua?
- 4) A partir de la legislatura 2012 hasta 2019 el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, partido socialista, y las negociaciones con el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional, lograban tener mayoría en la Asamblea Legislativa, ¿por qué considera que no aprobaron ningún proyecto de ley de agua?
- 5) ¿Cuál considera que fue el detonante que permitió iniciar una campaña a favor del Derecho humano al agua?

De los actores

- 1) A su criterio, ¿Cuál debe ser el papel de la sociedad (ONG'S, Universidades, entre otros) en el problema del agua?
- 2) El organismo rector del agua que se ha planteado en los proyectos de ley, considera que sea apropiada su creación como una institución autónoma? O como un viceministerio?
- 3) ¿cuál debe ser la función de la Universidad de El Salvador en el ente rector?
- 4) Considera apropiado que se incluyan a gremiales privadas como miembros con decisión en el ente rector?

De las políticas públicas

- 1) ¿Cómo considera la gestión actual de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) referente a la distribución del líquido, pliego de tarifas, saneamiento del agua.
- 2) La gestión actual del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la considera adecuada y acorde a la protección del agua, cuencas hidrográficas y recursos forestales?

Anexo B- Guía semiestructurada para la entrevista con actores públicos.

PROYECTO:

“FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA, LEY GENERAL DE AGUA EN EL SALVADOR. UN DERECHO HUMANO EN RESTRICCIÓN”

Guía para entrevista con actores públicos:

Del entrevistado:

- 1) Nombre:
- 2) Profesión:
- 3) Formación Académica:
- 4) Cargo que desempeña:
- 5) Hace cuanto tiempo trabaja en la organización
- 6) Cuáles son las actividades que desarrolla la organización

Identificación del problema:

- 1) En su opinión, ¿Cuál es la situación hídrica en El Salvador?
- 2) Después de la firma de los Acuerdos de Paz, y bajo el inicio de un proceso democrático que otorgó relativa estabilidad social, política y económica, en su opinión, ¿por qué aún no se considera el Derecho al Agua como un Derecho Humano en nuestra Constitución?
- 3) A partir del año 2009 hasta junio del 2019, el país, fue gobernado por un país de izquierda, a pesar de ese cambio y bajo un enfoque social de gobierno, no se aprobó ninguna ley general de agua, en su opinión, ¿por qué considera que no hubo aprobación de ningún proyecto de ley a favor de la gestión del agua en El Salvador?
- 4) ¿Cuál considera que fue el detonante en El Salvador que permitió iniciar una campaña a favor del Derecho Humano al agua?

De los actores

- 1) A su criterio, ¿Cuál debe ser el papel de la sociedad (ONG'S, Universidades, entre otros) en el problema del agua?

- 2) El organismo rector del agua que se ha planteado en los proyectos de ley, considera que sea apropiada su creación como una institución autónoma? O como un viceministerio?
- 3) ¿cuál considera que debe ser la función de la Universidad de El Salvador en el ente rector?
- 4) Considera apropiado que se incluyan a gremiales privadas como miembros con decisión en el ente rector?

De las políticas públicas

- 1) ¿Cómo considera la gestión actual de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) referente a la distribución del líquido, pliego de tarifas, saneamiento del agua.
- 2) La gestión actual del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la considera adecuada y acorde a la protección del agua, cuencas hidrográficas y recursos forestales?